



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**POLÍTICA EXTERIOR Y RIESGOS
CONTRACTUALES**

Cómo la política exterior transforma la seguridad jurídica de las empresas
multinacionales.

Juan Montllor Rueda

5º E3 B

Derecho Internacional Público

Madrid

Septiembre 2025

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
1.2 RELEVANCIA DEL TEMA	6
1.3 HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	8
1.4 OBJETIVOS	9
1.5 METODOLOGÍA	10
1.6 ESTRUCTURA DEL TRABAJO	10
2. MARCO TEÓRICO	11
2.1 INTRODUCCIÓN	11
2.2 <i>ECONOMIC STATECRAFT</i> : EL PODER ECONÓMICO USADO COMO ARMA POLÍTICA.	12
a. Origen y definición del concepto	12
b. Instrumentos de coerción y promoción económica.....	12
c. Límites y consecuencias	13
2.3 <i>WEAPONIZED INTERDEPENDENCE</i> : LA DEPENDENCIA COMO ARMA	14
a. Estructura de las redes globales y fundamentos de poder.....	14
b. Ejemplos prácticos de la <i>weaponized interdependence</i>	15
c. Límites y críticas al modelo.....	16
2.4 CONVERGENCIA TEÓRICA Y APLICACIÓN PRÁCTICA	17
a. De los objetivos políticos a la jerarquía de poder	17
b. Implicaciones para la seguridad jurídica de las empresas	17
c. Aplicaciones prácticas	18
3. MARCO JURÍDICO	19
3.1 INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTOS LEGALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ECONÓMICA.....	19
3.2 DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.....	20
a. La responsabilidad internacional del Estado y las contramedidas.....	20
b. Las sanciones internacionales institucionales (ONU y UE)	21
c. Medidas de retorsión y libertad soberana	21
d. Relación entre medidas aplicadas por Estados y la seguridad jurídica empresarial.....	22

3.3 DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	22
a. Marco normativo de la acción exterior económica de la UE	23
b. Contratación pública y política exterior	23
c. Libertad de empresa y proporcionalidad en las sanciones	24
3.4 <i>SOFT LAW</i> Y <i>DUE DILIGENCE</i> EMPRESARIAL	25
a. Principios Rectores de la ONU y la diligencia debida	25
b. La Directiva europea sobre diligencia debida corporativa (CSDDD, 2024) 25	
c. Las Directrices de la OCDE y la conexión con la responsabilidad estatal.. 26	
d. Función del <i>soft law</i> en la protección de la seguridad jurídica	26
4. DILIGENCIA DEBIDA Y COMPLICIDAD EMPRESARIAL	27
4.1 CONCEPTO DE DILIGENCIA DEBIDA: EVOLUCIÓN Y FUNDAMENTO JURÍDICO	27
4.2 PRINCIPIOS RECTORES DE LA ONU (UNGPS) Y PREVENCIÓN DE RIESGOS POLÍTICOS.	28
4.3 CSDDD: OBLIGACIONES DE <i>COMPLIANCE</i> EN CONFLICTOS GEOPOLÍTICOS.	29
4.4 COMPLICIDAD EMPRESARIAL Y CONFLICTO POLITICO (<i>COMPLIANCE CONFLICT</i>)	30
4.5 VALOR JURÍDICO Y LÍMITES DE LA DILIGENCIA DEBIDA FRENTE A DECISIONES ESTATALES.	31
5. ANÁLISIS DEL CASO PRINCIPAL: CAF–SNCB	32
5.1 CONTEXTO Y CRONOLOGÍA DEL CASO CAF–SNCB.....	32
5.2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS APLICABLES: CONTRATACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR	33
5.3 LA DECISIÓN BELGA Y SUS FUNDAMENTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS	35
5.4 IMPUGNACIONES Y REMEDIOS JURÍDICOS	36
5.5 VALORACIÓN DOCTRINAL Y EFECTOS EMPRESARIALES	37
6. ANÁLISIS DE CASOS COMPARADOS	38
6.1 VEOLIA Y G4S: BOICOT POLÍTICO Y CONTRATACIÓN PÚBLICA	38
6.2. NORD STREAM 2 Y SIEMENS.....	39
6.3. SANCIONES UE-RUSIA: IMPACTO EN CONTRATOS DEL SECTOR AGRÍCOLA	41
7. ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO	42

7.1. TIPOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL SOBRE CONTRATOS PRIVADOS	42
7.2. LÍMITES JURÍDICOS COMUNES: PROPORCIONALIDAD, CONFIANZA LEGÍTIMA Y NO DISCRIMINACIÓN	43
7.3. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO Y RESPONSABILIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA	45
7.4. SÍNTESIS JURIDICO-POLÍTICA: REGLAS EXTRAÍDAS DE LOS CASOS	46
8. RECOMENDACIONES PRÁCTICAS.....	47
8.1 RECOMENDACIONES PARA LOS ESTADOS Y PODERES ADJUDICADORES	47
8.2 RECOMENDACIONES PARA LAS EMPRESAS MULTINACIONALES	48
8.3 PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA	49
9. CONCLUSIONES.....	50

LISTADO DE ABREVIATURAS

ARSIWA: Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts

BDS: Boycott, Divestment and Sanctions

CAF: Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A.

CDI: Comisión de Derecho Internacional

CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones

CSDDD: Corporate Sustainability Due Diligence Directive

EE. UU.: Estados Unidos

ICSID: International Centre for Settlement of Investment Disputes

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

SNCB : Société Nationale des Chemins de fer Belges

SWIFT: Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

TED: Tenders Electronic Daily

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UNGPs: United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights

1. INTRODUCCIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El caso reciente acerca de la posible rescisión del contrato entre SNCB y la empresa vasca CAF en Bélgica expone el gran impacto que tienen las decisiones políticas respecto al reconocimiento del Estado sobre las empresas multinacionales y sus correspondientes contratos de inmenso valor económico.

Bélgica adjudicó un contrato en marzo de 2025 a la empresa vasca CAF mediante concurso público para la construcción de 600 trenes valorado en 3.400 millones de euros. No obstante, este contrato fue anulado hasta en dos ocasiones por el Consejo de Estado belga tras la denuncia de la empresa Alstom por una supuesta involucración directa en intereses israelíes en territorio palestino.

Pese a que finalmente el contrato sigue en vigor tras la desestimación de ambos recursos, el caso puso en evidencia el gran poder que tienen las decisiones de política exterior sobre los contratos internacionales y sobre la economía internacional en general.

La geopolítica nos muestra la importancia para un Estado de posicionarse a favor, en contra o neutro en el contexto de un conflicto bélico entre Estados, y el Derecho Internacional pretende estructurar y delimitar dichas decisiones. No obstante, estas decisiones no traen unas consecuencias sólo a nivel diplomático, sino que también repercuten de manera directa en la economía y en nuestra sociedad. Por todo ello, ¿cuál es el verdadero impacto económico en las multinacionales y en la sociedad que traen las decisiones tomadas por un Estado? y ¿qué grado de seguridad jurídica poseen las empresas multinacionales cuando actúan en mercados tensionados y condicionados por sanciones, boicots u otras medidas de política exterior?

1.2 RELEVANCIA DEL TEMA

Desde hace décadas los Estados han tendido a trabajar conjuntamente y a cooperar con el objetivo de evolucionar y de lograr una estabilidad económica y social, es decir, lograr el multilateralismo. Esto ha traído consecuencias positivas para el mercado internacional y para los Estados tanto desarrollados como en vías de desarrollo al mejorar no solo la calidad de vida de la sociedad, sino también ajustando la estabilidad financiera de los diferentes Estados. Sin embargo, esta dependencia entre Estados puede verse

afectada y desequilibrada por actos individuales de los Estados en el contexto de conflictos bélicos.

Por todo ello, es importante poner este tema en el eje central de la discusión, pues conlleva no solo una relevancia económica a nivel global, sino también una relevancia jurídica, política y social en el contexto actual.

En lo económico, cada uno de los diferentes contratos suscritos entre multinacionales o entre empresa y Estado están valorados en miles de millones de euros, influyendo así en casi su totalidad la solvencia de estas multinacionales y repercutiendo en el PIB de muchos de los Estados. En nuestro contexto, por ejemplo, las sanciones de la UE a Rusia desde 2014 repercutieron negativamente en el sector hortofrutícola español, principal motor económico del sureste del país. Otro ejemplo en este mismo contexto bélico entre Rusia y Ucrania fue la crisis de los gaseoductos Nord Stream 1 y Nord Stream 2 tras las sanciones a Rusia y el posterior sabotaje en 2022, gaseoducto que suministraba el gas a toda la nación alemana.

Como se ha comentado supra, el hecho de vivir en un mundo multilateralista nos ha permitido ser sumamente eficaces en la persecución de los objetivos globales de evolución y estabilidad, aunque esta cooperación exige una delimitación de los objetivos y un orden, requiriendo así del Derecho Internacional. La situación cambia al verse inmiscuido un conflicto diplomático, pues las actuaciones individuales de cada Estado, y su respectivo Derecho interno, se enfrentan a las normas de Derecho Internacional Público y al Derecho de la UE, exponiendo un problema de jerarquización de normas y de delimitación de competencias. Por todo ello este tema posee gran relevancia así mismo a nivel jurídico.

En este mismo plano, otra de las ventajas del multilateralismo es el aprovechamiento de los recursos que tiene cada Estado, satisfaciéndose por igual de los recursos que carecen y de los que poseen. En un contexto estable este mercado libre entre Estados sería sumamente eficaz, no obstante, los Estados, en muchas ocasiones, utilizan este mercado libre como arma durante una crisis diplomática. Es lo que se conoce como *weaponized interdependence*, es decir, ante una crisis diplomática, un Estado u Organización Internacional decide plantar trabas, sanciones y bloqueos al mercado para obtener la penalización económica al otro Estado, siendo esto un grave problema, pues arrastra consigo otros Estados y Organismos, desestabilizando la economía global.

En la actualidad España, la Unión Europea y el mundo entero están sufriendo las consecuencias de arrastrar, por diferentes motivos, diversas crisis económicas y sociales de manera consecutiva desde hace 20 años. En este momento en particular, la sociedad y las empresas continúan pagando las consecuencias de las decisiones de política exterior de los Estados con mayor poder en el mundo, es decir, de las sanciones impuestas por la Unión Europea a Rusia, de los aranceles bilaterales impuestos entre el gobierno de Donald Trump en Estados Unidos y el resto de potencias económicas, o de las recientes decisiones ejecutivas en contra del Estado israelí por sus intenciones sobre el conflicto en la franja de Gaza. En resumen, es notable el impacto en la economía que tienen las decisiones tomadas por los Estados ante un conflicto diplomático, y es relevante poner en evidencia la magnitud del mismo visto desde las consecuencias, negativas o positivas, de las diferentes multinacionales que operan en diversos Estados y mercados.

1.3 HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN

En base a la problemática expuesta supra, este trabajo se estructura en torno a tres hipótesis clave que pretenden buscar la correlación entre las decisiones de política exterior de los diferentes Estados, el Derecho Internacional Público y la seguridad jurídica de las multinacionales.

La primera de las hipótesis plantea que las decisiones de política exterior, ya sea una ruptura en las relaciones diplomáticas o ya sea la imposición de sanciones o boicots internacionales, pueden dañar la seguridad jurídica de los contratos suscritos por multinacionales o empresas nacionales. Estas decisiones, incluso adoptándose por razón de interés público o bajo el marco de la legalidad, inestabilizan las relaciones comerciales internacionales. Los contratos duraderos se ven afectados de manera sobrevenida por decisiones gubernamentales que alteran las condiciones del contrato y que conlleva la posible anulación del mismo. Véase el ejemplo del contrato suscrito entre SNCB y CAF, cuya suspensión del contrato fue casi materializado tras la decisión política del gobierno belga en torno al reconocimiento del estado palestino. Dicho ejemplo pone en duda la delimitación entre la autonomía de la voluntad contractual y las obligaciones del Estado contratante.

La segunda de las hipótesis versa sobre la eficacia de los instrumentos jurídicos que dota el Derecho Internacional Público y el Derecho de la UE para proteger a las empresas ante decisiones de política exterior. Pues aun existiendo en la teoría principios

generales como la buena fe o la responsabilidad del Estado por actuaciones negligentes o ilícitas, la práctica de los mismos es mucho más compleja. Las empresas por sí solas carecen de legitimación directa para ser parte ante los Organismos Internacionales, y dependen de instrumentos específicos o de la actuación de su propio Estado cuyo efecto puede estar incluso condicionado por cláusulas de exclusión o condicionamiento político.

La última de las hipótesis expone que, pese a que la política exterior puede ser un factor perjudicial en la economía internacional, también puede ser una oportunidad. Las decisiones de política exterior pueden implementarse como estrategias de promoción internacional de empresas nacionales y favorecer un mercado libre y sin trabas regulatorias. El apoyo gubernamental a la economía nacional puede ayudar a la creación de valor económico y jurídico del país.

1.4 OBJETIVOS

El principal objetivo de este trabajo es analizar el impacto de las decisiones de política exterior de los Estados y Organizaciones Internacionales en la seguridad jurídica de las multinacionales y sus consecuencias con relación a los contratos suscritos a nivel internacional. Más específicamente, este trabajo pretende la consecución de varios objetivos específicos:

Identificar los métodos por los que estas decisiones afectan al comercio internacional y analizar los efectos de las sanciones, boicots o restricciones diplomáticas sobre la eficacia de los contratos suscritos por las multinacionales.

Examinar la legalidad de las decisiones políticas con respecto al Derecho Internacional y comunitario, la compatibilidad entre el Derecho Internacional y las sanciones aplicadas por un Estado de manera unilateral y la responsabilidad estatal ante actos que afectan a las empresas y a sus derechos y obligaciones contractuales.

Investigar los posibles mecanismos de protección y defensa para las multinacionales, como cláusulas contractuales, normas específicas procedimentales de due diligence establecidas en instrumentos jurídicos como la UNGPs o la CSDDD o como recursos internos o de mediación y arbitraje internacional para abordar problemas a nivel nacional o institucional.

Comentar posibles recomendaciones tanto para los Estados como para las empresas, que pretendan conseguir una estabilidad jurídica y comercial en las relaciones

comerciales futuras, dado la tendencia hacia una ruptura del multilateralismo y hacia un uso normalizado de decisiones de política exterior como arma comercial.

1.5 METODOLOGÍA

La metodología empleada va a consistir en la interpretación sistemática de normas y en el estudio de casos relevantes de las últimas décadas.

En primer lugar, se empleará el método jurídico-doctrinal, que consiste en el análisis de las fuentes y normas del Derecho Internacional Público y del Derecho de la Unión Europea. Además, se examinarán los Artículos sobre la Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA) de la Comisión de Derecho Internacional, la Directiva 2014/24 sobre contratación pública, y principios internacionales en materia empresarial, como los Principios Rectores de Naciones Unidas (UNGPs) o la Directiva de Diligencia Debida en Sostenibilidad Corporativa (CSDDD).

En segundo lugar, se llevará a cabo una metodología comparativa que consiste en el análisis de casos reales relacionados con la colisión entre las multinacionales y las decisiones de política exterior. En este trabajo se ha seleccionado casos notables como el de CAF y SNCB en Bélgica, el boicot a Veolia y G4S, las sanciones de la UE a Rusia y las contra-sanciones de Rusia a la UE, la crisis diplomática triangular entre España, Marruecos y Argelia, y los aranceles estadounidenses impuestos por el presidente Donald Trump.

Finalmente, se realizará una metodología cualitativa, exponiendo tanto fuentes primarias de derecho internacional (Directivas o Reglamentos comunitarios, jurisprudencia arbitral o judicial o documentos públicos), como fuentes secundarias (doctrina, prensa especializada o artículos académicos o de investigación).

1.6 ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Este trabajo se divide en diez capítulos, empezando por la exposición del problema y terminando con la propuesta de recomendaciones prácticas.

El primer capítulo es la Introducción, donde se expone el problema y se proponen las hipótesis en relación a dicho problema.

El segundo capítulo formula el marco teórico que explicará cómo los Estados utilizan la interdependencia económica como arma comercial y diplomática.

El tercer capítulo enmarca el marco jurídico, en este capítulo se examinan los instrumentos de Derecho Internacional Público y de la UE que abordan las cuestiones en relación con la problemática.

El cuarto capítulo estudia el UNPGs y la CSDDD para exponer la postura de las empresas ante decisiones estatales en las que se vean afectadas.

El quinto y sexto capítulo analizan y comparan los casos reales, ahondando más profundamente en el caso CAF – SNCB, con el objetivo de justificar y exponer la realidad de la problemática en la práctica.

El séptimo capítulo consta de un análisis jurídico donde se identifican los límites legales que tiene un Estado sobre contratos internacionales sin incurrir en ilícitos.

El octavo capítulo expone las posibles recomendaciones y propuestas tanto teóricas como prácticas para la consecución de una estabilidad económica a largo plazo.

El noveno y último capítulo recoge las conclusiones y las líneas futuras de investigación.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 INTRODUCCIÓN

La evolución del multilateralismo económico y social ha elevado exponencialmente la interdependencia entre Estados y mercados. Las decisiones de política exterior abarcan no solo al ámbito diplomático, sino que se inmiscuyen en lo económico, influyendo profundamente en las decisiones comerciales globales. Las sanciones, los boicots o las medidas de retorsión comerciales son ahora armas políticas usadas por los países más estratégicos a nivel comercial.

Esta influencia política en el sector económico se denomina *economic statecraft*, cuyo concepto es desarrollado por la doctrina académica ya desde los años ochenta. No obstante, en el contexto actual, donde la tecnología ha adquirido un papel protagonista en la sociedad o donde existen cadenas de suministros a nivel global, este concepto ha evolucionado a lo denominado como *weaponized interdependence*. Este concepto es introducido por Henry Farrell y Abraham Newman (2019) y pretende definir más

concretamente el uso de la dependencia económica como armas estratégicas dentro de redes comerciales globales.

Ambos conceptos ilustran el impacto de la política exterior en la economía global y cómo dañan la seguridad jurídica y la autonomía de la voluntad en los contratos de las empresas multinacionales. Por ende, este capítulo muestra el marco teórico necesario para la interpretación de los casos reales comentados posteriormente en lo concerniente al uso político de la interdependencia económica mundial.

2.2 *ECONOMIC STATECRAFT*: EL PODER ECONÓMICO USADO COMO ARMA POLÍTICA.

a. Origen y definición del concepto

El origen del concepto viene de la mano de David A. Baldwin y de su obra *Economic Statecraft* (1985), donde expuso que los Estados utilizaban su influencia económica como instrumento político contra otros Estados. Según Baldwin, el *statecraft*, o arte de gobernar globalmente, abarca cualquier medio disponible utilizado para la consecución de fines políticos internacionales, entre ellos, los medios económicos. Dichos medios pueden tener un fin tanto coercitivo (las sanciones, contramedidas o restricciones comerciales), como promotor (ayudas o incentivos fiscales o eliminación de barreras comerciales).

Hasta ahora, el poder diplomático y el poder comercial habían sido dos elementos distintos actuando en diferentes niveles, no obstante, la evolución hacia una sociedad más globalizada e interdependiente permitió a los Estados descubrir una manera de competir en el entorno global sin recurrir a los conflictos bélicos, poniendo al poder económico en el eje central de la diplomacia internacional. Por todo ello, el *economic statecraft* es definido como el empleo deliberado de políticas económicas con fines políticos, integrando economía y seguridad en una única lógica de poder. (Baldwin, 1985, p. 5)

b. Instrumentos de coerción y promoción económica

Uno de los instrumentos más recurrentes son las sanciones o contramedidas económicas, entendidas como restricciones comerciales, financieras o tecnológicas impuestas por Organizaciones Internacionales y por los Estados, respectivamente, para modificar la conducta de otro actor internacional (Ministerio de Economía y Empresa). Ejemplos prácticos de sanciones son las actuales sanciones de la Unión Europea a Rusia

en 2014 tras la anexión de Crimea o la reciente guerra con Ucrania, o las sanciones a Irán por su proyecto nuclear. El espectro de las sanciones va desde meras restricciones a la importación y exportación de un país, hasta la exclusión de sistemas de pago o el bloqueo de la actividad financiera.

No obstante, otros instrumentos son empleados con fines positivos y ambiciosos. Ayudas económicas, acuerdos comerciales multilaterales o la reducción de trabas burocráticas en materia financiera son alguno de los ejemplos de políticas que buscan fortalecer el mercado internacional y el multilateralismo. En esta misma línea, la promoción diplomática de empresas nacionales a nivel internacional también es otra manifestación positiva del *economic statecraft*, y ejemplos como Francia o Alemania respaldan este hecho. (Farrell y Newman, 2020)

Dentro de la literatura académica, Hufbauer, Schott y Elliott, en *Economic Sanctions Reconsidered* (2007), analizaron la eficacia de estos instrumentos, considerando que el nivel de éxito dependía del número de Estados participantes, del porcentaje de exportaciones e importaciones que tenía el Estado receptor y de la existencia de mecanismos jurídicos que respalden las medidas tomadas. Por otro lado, Robert Keohane y Joseph Nye, en *Power and Interdependence* (1977), trabajaron en la idea de que la interdependencia no arrebata el poder, sino que lo transforma: los Estados con mayor poder y presencia en el mercado aprovechan la interdependencia para obtener más beneficio de aquellos con menos poder.

c. Límites y consecuencias

Pese a su recurrente puesta en práctica, la eficacia y las consecuencias reales del *economic statecraft* siguen siendo objeto de debate y discusión. Diferentes estudios han expuesto que las sanciones económicas rara vez logran los objetivos políticos pretendidos con esta medida y que, por lo contrario, generan el efecto contrario, afectando al sector privado y a la economía nacional. A modo de ejemplo, las sanciones impuestas a Rusia en el marco de la Unión Europea en 2014, lejos de lograr la rectificación de Rusia, provocaron contramedidas que debilitaron a la agricultura europea, sobre todo a la española y a la polaca, demostrando la vulnerabilidad de las empresas ante actuaciones de política exterior. (CIDOB, 2015)

Jurídicamente, las medidas del *economic statecraft* confluyen entre la política y la licitud. Y es que a pesar de que los Estados poseen un margen de discrecionalidad ante el

uso de medidas en defensa de los intereses económico-sociales de un país, estas medidas pueden colisionar con las obligaciones implícitas del Derecho Internacional Público, como la libertad de comercio, del Derecho de la Unión Europea, como el principio de seguridad jurídica, o incluso de los Principios Generales del Derecho.

Aparte, el uso abusivo de medidas de retorsión económicas con fines políticos puede generar inseguridad jurídica y desconfianza en el plano económico internacional, en especial en el contexto de contratos ya suscritos por empresas multinacionales con entidades públicas u otras empresas multinacionales. Y es precisamente lo que este trabajo pretende exponer: cómo afecta el uso de instrumentos económicos como estrategia de política exterior a la seguridad jurídica y estabilidad económica de los contratos y contratantes internacionales.

2.3 WEAPONIZED INTERDEPENDENCE: LA DEPENDENCIA COMO ARMA

La teoría de la *weaponized interdependence* es constituida como uno de los estudios más influyentes en la geopolítica y la economía actual. Esta teoría, descrita por Henry Farrell y Abraham Newman (2019), nace de la idea de la interdependencia global, concebida como un factor de ayuda y cooperación global, ha ido transformándose en un recurso coercitivo y disruptivo. Ambos autores exponen que diversos Estados (aquellos con una posición estratégica ventajosa en el mercado económico y tecnológico global) emplean esta interdependencia como arma de vigilancia y ataque, causando graves consecuencias tanto a otros Estados como a agentes privados que actúan dentro de estos mercados.

a. Estructura de las redes globales y fundamentos de poder

La interdependencia económica se ilustra como una red interconectada, pero a la vez asimétrica y jerarquizada de nodos (financieros, tecnológicos, energéticos...), donde ciertos nodos concentran mayor poder que otros. Esta red se estructura sobre un modelo *hub-and-spoke*, es decir, una red donde unos pocos centros, los dominantes, controlan la red a nivel de información, capital o bienes, mientras que el resto mantienen su actividad a expensas de los dominantes. (Farrell y Newman, 2019)

Estos nodos dominantes pueden ser controlados por los Estados, y cuando uno de ellos es controlado por un Estado, bien por razones jurídicas, geopolíticas o históricas, este Estado adquiere una posición estratégica estructural que le permite condicionar la

actividad del resto de Estados o entes privados. Farrell y Newman (2019) exponen dos de los principales mecanismos de este fenómeno: el efecto panóptico (*panopticon effect*) y el efecto cuello de botella (*bottleneck effect*).

El efecto panóptico otorga la capacidad de controlar y recopilar la información desde los nodos dominantes. El Estado que posee el control del nodo dominante tiene la capacidad de acceder y controlar datos e información estratégica, que consecuentemente le otorga una ventaja determinante en la economía y en la seguridad. Por otro lado, el efecto cuello de botella otorga al Estado que posea el control de un nodo dominante la capacidad de bloquear el acceso a la red o la actividad entre Estados o entes privados y la capacidad de presionar y sancionar a otros Estados o entes, desestabilizando la estructura global de la red. (Farrell y Newman, 2019)

b. Ejemplos prácticos de la *weaponized interdependence*

Un ejemplo claro de la aplicación de la *weaponized interdependence* es el control del sistema SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*). Tras los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos consiguió acceder a datos financieros internacionales a través del *Terrorist Finance Tracking Program*, que con los años le permitió aprovechar su influencia sobre SWIFT para excluir a los bancos iraníes de este sistema. Lejos de constituir una práctica ilegal, esta acción fue respaldada por la Unión Europea, mostrando cómo un Estado con poder dentro una red de puede emplear sus recursos y su interdependencia con fines coercitivos sobre otro Estado o ente, y que su repercusión alcanza incluso a otros entes de la red que no están involucrados directamente en el conflicto, como es en este caso ciertos entes privados europeos que poseían intereses directos con Irán. (Farrell y Newman, 2025)

Otro ejemplo es el caso de Huawei y los semiconductores. Estados Unidos, en el marco de la guerra comercial con Asia, bloqueó el acceso a China a tecnologías especializadas en microchips a través de medidas de retorsión, aranceles y controles de exportación, afectando no solo al sector tecnológico nacional, sino también a otras tecnológicas europeas o asiáticas. Esto demuestra la vulnerabilidad de las cadenas de suministro globales cuando un agente interno dominante aprovecha su ventajosa situación como instrumento de presión estructural. En este caso, el efecto cuello de botella reside en la propiedad intelectual y en la regulación de las patentes. (Fuller, 2022)

Otro ejemplo que evidencia la *weaponized interdependence*, en este caso en el sector energético, fue la dependencia de la Unión Europea al gas ruso a través del gasoducto Nord Stream 2. Rusia, como Estado que controla gran parte del nodo energético, utilizó el suministro de gas a Europa como instrumento geopolítico, restringiendo el suministro a modo de contramedida a occidente. En el marco nacional, la crisis diplomática entre España, Marruecos y Argelia que saltó en 2021 se saldó con un corte al suministro argelino de gas hacia España, y con la consecuente inseguridad energética que causó y la subida histórica de los precios en el gas. Este caso mostró cómo la infraestructura energética puede ser usada como arma política. (Gacho Carmona, 2019)

Hoy en día, uno de los nodos más vulnerables y estratégicamente importantes es el nodo tecnológico. Farrell y Newman establecen que Estados Unidos mantiene una posición dominante en esta red al concentrar las mayores empresas clave en el marco tecnológico y de Internet (Google, Meta, Microsoft...), y esto le permite ejercer presión internacional a través del control jurisdiccional y regulatorio. Esta situación se ve reflejada en la Ley estadounidense “*Cloud Act (2018)*”, que permite a las autoridades exigir a las empresas tecnológicas el reporte de datos de usuarios fuera del territorio soberano, dañando la privacidad de numerosas empresas multinacionales y de clientes internacionales.

c. Límites y críticas al modelo

Autores como Daniel Drezner advierten que la *weaponized interdependence* daña la seguridad jurídica y la confianza global. El uso constante de la interdependencia como instrumento coercitivo tiene el riesgo de debilitar el multilateralismo global y promover el bilateralismo comercial, reduciendo así a largo plazo la capacidad de control dentro de la red del estado dominante que abusa de este instrumento. Por ejemplo, tras el caso SWIFT, China implementó el sistema CIPS a modo de sustituto y así evitar la coerción. (Drezner, 2021)

Además, como se ha comentado supra, la *weaponization* se encuentra en el límite de la ilicitud según el Derecho Internacional Público. El control coercitivo o la expulsión de ciertos entes dentro de la red son acciones que pueden contravenir el principio de libre comercio, de no discriminación, o de responsabilidad internacional del Estado (ARSIWA, art 16-17, 2001). Por otro lado, en el marco europeo, estas acciones pueden también ir en contra de principios como el de seguridad jurídica o el de libre competencia.

En resumen, la *weaponized interdependence* no solo evidencia una nueva manera de competir y combatir geopolíticamente, sino que también desestabiliza la estructura jurídica de la economía mundial, aportando inseguridad jurídica a los contratos suscritos por multinacionales entre Estados o entre entes internacionales.

2.4 CONVERGENCIA TEÓRICA Y APLICACIÓN PRÁCTICA

a. De los objetivos políticos a la jerarquía de poder

Tanto el *economic statecraft* como la *weaponized interdependence* son teorías relacionadas que muestran la intencionalidad política y la jerarquía de poder. Mientras que el *economic statecraft* ilustra las razones por las cuales los Estados emplean de manera más habitual instrumentos económicos dentro de sus estrategias de política exterior, la *weaponized interdependence* explica la mayor o menor efectividad de la aplicación de estos instrumentos en función de la posición de los Estados en las redes globales de interdependencia.

En otras palabras, el *economic statecraft* se enfoca en lo instrumental y la *weaponized interdependence* en lo estructural. Ambas teorías dan explicación a la mayoría de los fenómenos complejos actuales, donde las decisiones de política exterior son materializadas a través de infraestructuras económicas controladas por unos pocos entes. (Ford, 2024)

b. Implicaciones para la seguridad jurídica de las empresas

Estas teorías explican las graves consecuencias contra la seguridad jurídica de las multinacionales. En un contexto donde los Estados emplean armas económicas como estrategias de política exterior, las multinacionales se transforman en entes pasivos que sufren las consecuencias colaterales de estas decisiones geopolíticas.

La consecuencia más notoria es la inseguridad contractual: las sanciones, boicots u otras restricciones pueden alterar la eficacia y la ejecución de los contratos. El caso CAF-SNCB ilustra perfectamente esta consecuencia, donde un contrato público ya adjudicado a un ente privado fue cuestionado por intereses políticos contrarios entre Gobierno belga y la empresa vasca, en el contexto de la guerra Israel y Palestina.

Otra de las consecuencias es el riesgo del cumplimiento múltiple (*compliance conflict*): Las empresas multinacionales corren el riesgo de actuar bajo regulaciones contradictorias de diferentes niveles jerárquicos, como, por ejemplo, ejecutar las

sanciones de la Unión Europea sin incumplir contratos con entes de terceros países. (Bayer y Cowell, 2009)

El riesgo reputacional: la *weaponization* puede ocasionar que aquellas empresas con contratos suscritos con Estados dominantes o sancionados queden en evidencia y su reputación pueda verse afectada.

Una última consecuencia es la inseguridad jurídica y la incertidumbre. El abuso de la toma de decisiones políticas, sus graves repercusiones y la falta de mecanismos de compensación hacen que el entorno empresarial internacional sea desconfiado y con mucha incertidumbre, bloqueando así la actividad comercial global.

c. Aplicaciones prácticas

Las teorías explicadas pueden aplicarse a diversos casos actuales, comentados supra. Así, por ejemplo, se observa que las sanciones a Rusia y sus respectivas contramedidas son manifestaciones del economic statecraft, del cual su eficacia depende de su posición en las redes que la *weaponized interdependence* ilustra. Por otro lado, el caso CAF-SNCB expone la fuerza de las decisiones políticas en los contratos internacionales, y como estas pueden afectar a las cadenas de suministro globales.

Existen sectores más vulnerables que otros, como el tecnológico o el energético. La crisis entre España-Marruecos-Argelia evidencia que este sector, estratégicamente importante, puede tener un efecto instantáneo de cuello de botella sobre el resto de Estados, con consecuencias jurídicas directas.

Tanto la teoría del *economic statecraft* como la de la *weaponized interdependence* proporcionan el marco teórico necesario para analizar el impacto de la política exterior sobre la seguridad jurídica de las multinacionales. Para ello, se procede a comentar los intentos del Derecho Internacional Público y del Derecho de la Unión Europea para mitigar estos riesgos y dotar a los Estados y al mercado de una estabilidad comercial pero incentivadora.

3. MARCO JURÍDICO

3.1 INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTOS LEGALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR ECONÓMICA

La política exterior en su ámbito económico es el punto convergente entre la soberanía estatal, el comercio exterior y el Derecho Internacional Público. Este ámbito difiere de la política exterior general en que se manifiesta a través de instrumentos jurídicos y financieros que tanto Estados como Organizaciones Internacionales recurren a ellos para la consecución de unos objetivos económicos o para la corrección ante actos ilícitos que pueden dañar sus intereses nacionales. Según Baldwin (1985), el poder económico es una extensión del poder político, cuya eficacia depende del marco normativo que regule su ejercicio.

El uso de instrumentos económicos en un contexto de política exterior, como sanciones, contramedidas o medidas de retorsión económicas, está condicionado a los principios de legalidad, proporcionalidad y buena fe, tres de los principios más arraigados en el Derecho Internacional. Apunta Crawford (2013) que el ordenamiento jurídico internacional no impide el uso de instrumentos económicos por un Estado ante actos ilícitos, pero que este debe ser limitado para evitar un uso arbitrario de los mismos y garantizar la seguridad jurídica. Estos límites están dispuestos en fuentes del derecho convencional, como la Carta de Naciones Unidas o los tratados constitutivos, o en la costumbre y en los principios generales del derecho.

A lo largo de las décadas, la política exterior económica ha evolucionado desde un plano bilateral hasta un plano multilateral y globalizado, en el que la legalidad de las medidas coercitivas (contramedidas y medidas de retorsión) empleadas por un Estado depende de la alineación con las directrices del Derecho Internacional. Tras la Segunda Guerra Mundial, la Carta de las Naciones Unidas (1945) otorgó la competencia exclusiva al Consejo de Seguridad de aplicar “medidas coercitivas (sanciones)” en base al Capítulo VII (arts. 39-41). Con los años, y tras la creación de la Unión Europea, se desarrolló en el contexto europeo un régimen jurídico de sanciones, dispuesto en el artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el que permite la aplicación de sanciones de carácter comercial o económico y garantizar los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Por todo ello, el marco jurídico se estructura bajo tres niveles: El Derecho Internacional Público, que delimita la licitud de las medidas de retorsión y contramedidas de un Estado, y las sanciones de las Instituciones, el Derecho de la Unión Europea, que establece un régimen de sanciones ad hoc y que regula la contratación pública de empresas inmiscuidas en este contexto, y el *Soft Law* corporativo, que incluye directrices de comportamiento diligente y de responsabilidad empresarial frente a decisiones de política exterior.

3.2 DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

El Derecho Internacional Público es la base normativa que regula la legitimidad del uso de medidas coercitivas económicas y que marca las consecuencias jurídicas si se sobrepasa dicha legitimidad. La función principal del Derecho Internacional Público es otorgar estabilidad entre la soberanía de los Estados a través del principio de legalidad, procurando que la respuesta de un Estado ante un acto ilícito internacional no derive en una violación al derecho internacional.

a. La responsabilidad internacional del Estado y las contramedidas

Los Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA), adoptados por la Comisión de Derecho Internacional en 2001, delimitan las reglas indispensables en materia de responsabilidad estatal. En concreto, los artículos 49-54 definen las contramedidas como mecanismos de autotutela lícita frente a actos ilícitos internacionales. Su artículo 49 establece que “un Estado lesionado podrá adoptar contramedidas contra el Estado responsable con el fin de inducirle a cumplir las obligaciones derivadas del acto ilícito” (ILC, 2001).

Crawford (2013) considera que las contramedidas simplemente son excepciones al deber general de cumplir con los tratados, permitiendo bloquear de manera temporal ciertas obligaciones frente al Estado actor del ilícito. Aunque su uso está condicionado a: ser debidamente proporcionales y reversibles, no afectar a normas *ius cogens* y que su duración sea la mínima imprescindible. Además, el Estado que aplique estas contramedidas debe previamente notificar su intención y ofrecer alternativas, como la negociación (art. 52 ARSIWA).

A modo de ejemplo, el paquete de restricciones comerciales que se aprobó y se impuso por parte de la Unión Europea a Rusia en 2014, fue una medida adoptada

colectivamente y en base al artículo 215 TFUE. Por el contrario, las medidas impuestas por EE. UU. a Rusia tras la invasión de Ucrania, son consideradas contramedidas unilaterales, justificadas únicamente en la violación a la soberanía ucraniana.

b. Las sanciones internacionales institucionales (ONU y UE)

A diferencia de las contramedidas, las sanciones internacionales solo pueden ser impuestas teóricamente por Organizaciones Internacionales debidamente constituidas y bajo un marco jurídico expreso. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, está habilitado para adoptar medidas coercitivas de carácter “no militar” (artículo 41) siempre que se responda a un acto o amenaza contra la paz. Dichas sanciones tienen efecto vinculante para todos los Estados miembros (artículo 25 de la Carta).

Uno de los casos más notorios a modo de ejemplo fueron las sanciones impuestas a Irak entre 1990-2003 o a Corea del Norte desde 2006. La jurisprudencia internacional ratifica su carácter obligatorio y “erga omnes” (Lockerbie, CIJ, 1992). En el marco europeo, la Unión Europea desarrolló su propio régimen de sanciones basado en los artículos 21 y 215 TFUE, que permite aplicar medidas coercitivas comerciales o económicas, tales como bloqueos en la contratación con entes privados con relación directa con el acto ilícito, o restricción en las importaciones o exportaciones de dicho Estado.

A diferencia de las contramedidas, las sanciones pueden ser aplicadas incluso sin necesidad de que el Estado agresor haya cometido algún acto ilícito contra la organización o cualquiera de sus miembros, conque se constate una amenaza a la paz o una posible violación a los derechos fundamentales, sería suficiente, aunque en general no es necesaria ninguna motivación, los Estados aplican estas medidas de manera discrecional, sin perjuicio de que estén sometidas a control judicial (en el caso de la Unión Europea, por el Tribunal de Justicia, caso Rosneft, C72/15, 2017).

c. Medidas de retorsión y libertad soberana

Las medidas de retorsión, a diferencia del resto, se consideran actos lícitos, pero moralmente rechazados, pues un Estado puede recurrir a ellas sin la necesidad de haber un acto ilícito previo existente. Según Villalpando (2010), estas medidas de retorsión constituyen una expresión a la soberanía estatal y se limitan a acciones como la retirada

de embajadores, el fin de acuerdos comerciales o el bloqueo de contratos con empresas internacionales. Es decir, son medidas permitidas por la ley, pero repercuten gravemente en la economía.

Remitiéndonos al caso de estudio principal de este trabajo, la decisión del Gobierno belga de revisar el contrato ya suscrito públicamente a la empresa vasca CAF por motivos políticos, se considera un claro caso de medida de retorsión: un acto respaldado por la ley y fundamentado por razones políticas y éticas, pero que daña considerablemente la economía internacional y la seguridad jurídica de los entes privados. Estas medidas de retorsión no están condicionadas a su proporcionalidad o su temporalidad, pero si están limitadas por principios más generales como el de no discriminación o el de buena fe.

d. Relación entre medidas aplicadas por Estados y la seguridad jurídica empresarial

El uso indiscriminado de sanciones, contramedidas o medidas de retorsión económicas ha minado la seguridad jurídica entre las empresas multinacionales. Dolzer y Schreuer (2012) consideran que el principio de seguridad jurídica, basado en la estabilidad normativa y la previsibilidad contractual, es la base del Derecho Internacional de las Inversiones. Sin embargo, estas multinacionales son cada vez más vulnerables a las consecuencias de la política exterior.

Esto se observa en las contramedidas impuestas por Rusia a modo de respuesta en 2014, que bloqueó las importaciones agrícolas provenientes de Europa y que afectó gravemente a los productores españoles, acumulando pérdidas de 550 millones de euros al año (CIDOB, 2015). Estas medidas, pese a entrar dentro de los umbrales de la legalidad, acarrearán graves consecuencias incluso a entes privados ajenos al conflicto.

La jurisprudencia internacional destaca casos donde la política exterior interrumpe en el régimen de contractualidad internacional. En *CMS Gas Transmission Company vs. Argentina* (CIADI, 2005), el tribunal reconoció que las medidas adoptadas por un Estado pueden justificar temporal y excepcionalmente incumplimientos contractuales, aunque estos deben ser compensados posteriormente.

3.3 DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea configura un ordenamiento jurídico concreto de carácter supranacional donde la política exterior económica se encuentra normativizada. A

diferencia del Derecho Internacional, donde las medidas coercitivas son prerrogativas de los Estados, en la UE las competencias son compartidas entre los Estados miembros y poseen de un refuerzo institucional concreto. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) está dispuesta en los artículos 21 y 24 del Tratado de la Unión Europea (TUE), mientras que las medidas coercitivas económicas nacen del artículo 215 del TFUE.

a. Marco normativo de la acción exterior económica de la UE

El artículo 215 TFUE menciona que, “cuando una decisión adoptada de conformidad con el capítulo 2 del Título V del TUE disponga la interrupción o reducción, total o parcial, de las relaciones económicas con uno o varios terceros países, el Consejo, por mayoría cualificada, adoptará las medidas necesarias”. Este artículo arma a la UE con la capacidad de imponer sanciones económicas contra Estados, Organizaciones Internacionales o personas jurídicas o físicas, siempre en ejecución de decisiones previamente aprobadas en el marco de la PESC.

Al blindar doblemente el sistema sancionador (previa decisión PESC (TUE) y TFUE), la adopción de medidas adquiere pleno efecto jurídico vinculante. Por un lado, la decisión política delimita el alcance de la medida y el objetivo que se pretende conseguir, como el bloqueo comercial a Rusia, y por otro lado la norma jurídica la hace aplicable en todos los Estados miembros (Eeckhout, EU External Relations Law, 2011).

Dentro de la UE, la Comisión Europea supervisa y garantiza el cumplimiento y aplicación de las sanciones, mientras que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) es competente para el control judicial, es decir, garantiza la legalidad y la proporcionalidad de las medidas. La jurisprudencia del TJUE, en concreto el caso Rosneft (C-72/15, 2017), ratificó el poder de revisión de validez de las medidas que posee el Tribunal, estableciendo que incluso las decisiones adoptadas bajo el marco de la PESC deben respetar los principios generales del Derecho, como el de seguridad jurídica, proporcionalidad o el derecho a la tutela judicial efectiva.

b. Contratación pública y política exterior

Otro de los ámbitos donde la política exterior repercute en la economía europea es la contratación pública, regulada en la Directiva 2014/24/UE (DOUE L 94/65, de 28 de marzo de 2014). Esta Directiva actúa como guía principal de contratación en el mercado europeo y como instrumento de política y de proyección de valores.

La Directiva recoge los principios de igualdad de trato, de transparencia y de libre competencia, y prohíbe la discriminación por motivos políticos o de nacionalidad, aunque recoge ciertas excepciones en relación con el cumplimiento de obligaciones sociales, medioambientales o de derechos humanos (artículos 18.2 y 57.4). Esto deriva en la posibilidad de que un Estado rescinda de un contrato si el ente contratado se ha visto inmiscuido en actos contrarios a los derechos fundamentales u obligaciones de la UE.

Pese a esta excepción, la discrecionalidad de los Estados en este contexto es reducida. La decisión unilateral de exclusión a empresas por razones políticas, como en el caso de la empresa vasca CAF y el Gobierno belga, han de estar debida y objetivamente justificadas sobre alguna de las causas dispuestas en la Directiva, como, por ejemplo, la ausencia de integridad del ente. En otro caso, estaría violando el principio de no discriminación e incurriría en responsabilidad patrimonial. (Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, 2014).

A su vez, el principio de protección de la confianza legítima, desarrollado por el TJUE en casos como *Mulder* (C-120/86), impide la retroactividad de las medidas en caso de ser perjudicial, incluso sobre las expectativas comerciales futuras de un ente privado. Este principio otorga, junto con el principio de seguridad jurídica, confianza y esperanza en las relaciones comerciales dentro del mercado europeo, incluso en contextos de conflictos internacionales.

c. Libertad de empresa y proporcionalidad en las sanciones

El Derecho a la libertad de empresa, dispuesto en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, actúa como armadura contra las políticas restrictivas. Aunque las sanciones o medidas se adopten para la consecución de un fin legítimo, como la paz o la seguridad, deben previamente superar un test de proporcionalidad que garantice que las medidas sean: adecuadas, necesarias y estrictamente proporcionales.

Este triple filtro se observa en casos como el de *Kadi y Al Barakaat International Foundation vs. Council and Comisión* (C-402/05 P y C-415/05 P, 2008), donde el TJUE anuló las medidas restrictivas impuestas a un ente particular por vulneración del derecho de defensa y del derecho a la tutela judicial efectiva. Aquí se observa la supremacía del Derecho sobre cualquier ente o Institución en todo contexto.

Por todo ello, la política exterior de la UE actúa siempre compatibilizando la eficacia diplomática y la legalidad jurídica. Su estructura legal pretende garantizar que las medidas restrictivas adoptadas se ajusten a los Derechos y libertades fundamentales y vayan en consonancia con el Estado de Derecho europeo. Esta estructura diverge completamente las actuaciones unilaterales de los Estados, donde las sanciones o contramedidas a menudo carecen de mecanismos efectivos de control judicial.

3.4 *SOFT LAW* Y *DUE DILIGENCE* EMPRESARIAL

El *soft law* es una fuente que completa el marco jurídico vinculante proporcionando directrices y conductas éticas que, pese a no generar obligaciones expresas, sirven como referencias y recomendaciones que tanto los Estados como las multinacionales cumplen. En los sistemas multilateralistas, estas directrices se comportan como punto de convergencia normativo entre la responsabilidad estatal y la responsabilidad empresarial.

a. Principios Rectores de la ONU y la diligencia debida

Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas (UNGPs, 2011), desarrollados por John Ruggie, exponen y regulan el concepto de diligencia debida empresarial en derechos humanos. El Principio 17 expone que, las empresas deben identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas sobre los impactos negativos de sus actividades, incluidos los que se deriven de relaciones comerciales o de decisiones políticas. (OHCHR, 2011)

Aunque, como se explica supra, no son jurídicamente vinculantes, estos Principios han sido integrados en legislaciones nacionales y europeas, pasando a ser una referencia conductual internacional. En nuestro caso, la diligencia debida empresarial permite que las empresas auguren los daños o riesgos ocasionados por las sanciones o medidas coercitivas económicas y que se armen con una protección jurídica eficiente frente a ello.

b. La Directiva europea sobre diligencia debida corporativa (CSDDD, 2024)

En 2024 el Parlamento Europeo aprobó la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD), que obliga a todas las empresas multinacionales que operan dentro del territorio de la UE a implementar procesos de diligencia debida en su estructura corporativa. El alcance de esta Directiva no se limita a la propia empresa, sino que incluye todas las cadenas de suministro globales, incluyendo filiales y socios comerciales.

Según Mieszkowska (2024), la CSDDD implica un cambio sustancial: convierte la responsabilidad ética de las empresas en una obligación legal de comportamiento diligente. Esta Directiva incluye la obligación de las empresas a identificar los riesgos y daños derivados de decisiones de política exterior y que refuercen normativamente sus contratos y políticas de *compliance* para mitigar los posibles daños. De esta manera, el *soft law* pasa a ser una fuente semivinculante que estabiliza la relación entre la política exterior, el comercio internacional y los derechos humanos.

c. Las Directrices de la OCDE y la conexión con la responsabilidad estatal

La revisión que se llevó a cabo en 2023 de las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales amplió el concepto de responsabilidad corporativa y debida diligencia, desarrollando que las empresas han de actuar con diligencia debida para evitar impactos negativos sobre el medioambiente o los derechos humanos, incluso en los casos donde una decisión política altere su actividad comercial. (OECD Guidelines, 2023)

Estas nuevas Directrices son de gran ayuda para multinacionales que operen en sectores estratégicos, como la energía o la defensa, al ser más vulnerables a las decisiones de política exterior. Estas empresas deben de aplicar procesos de evaluación de riesgos políticos y armar su estructura contractual frente a posibles sanciones o contramedidas que les afecten directamente. Estas cláusulas contractuales de fuerza mayor mitigan los daños económicos y proporciona una estabilidad comercial en el mercado.

d. Función del *soft law* en la protección de la seguridad jurídica

Estas herramientas jurídicas de *soft law* y diligencia debida no solo sirven como referencia conductual corporativa, sino que también refuerzan la seguridad jurídica de las empresas al plantear mecanismos de actuación. En un entorno hostil en el que existe una fuerte vulnerabilidad de los contratos internacionales frente a las decisiones de política exterior por su amplio poder, la implementación de mecanismos de actuación y de comportamiento diligente previene la desconfianza y el riesgo reputacional en el mercado.

Por todo ello, *el soft law* posee una doble función:

Por un lado, se constituye como fuente complementaria del Derecho Internacional y del Derecho de la UE, que alcanza incluso a la esfera privada estableciendo estándares y principios generales de conducta.

Por otro lado, sirve como elemento promotor de la diplomacia europea, al vincular la responsabilidad corporativa con los objetivos de la política exterior europea.

4. DILIGENCIA DEBIDA Y COMPLICIDAD EMPRESARIAL

4.1 CONCEPTO DE DILIGENCIA DEBIDA: EVOLUCIÓN Y FUNDAMENTO JURÍDICO

La globalización económica ha alterado completamente el rol de las empresas en la geopolítica y las relaciones internacionales. Hasta hace décadas, el Derecho Internacional iba dirigido exclusivamente a los Estados, pero el desarrollo del comercio internacional y de las cadenas globales de suministro ha hecho que las empresas multinacionales adquieran una gran influencia internacional, siendo expuestas consecuentemente a los riesgos jurídicos derivados de los conflictos, sanciones o decisiones de política exterior.

En este contexto, la debida diligencia empresarial actúa para identificar, examinar y mitigar los riesgos derivados de las operaciones empresariales, incluso de aquellos que afectan indirectamente a las actividades empresariales como consecuencia de medidas estatales impuestas.

La evolución del concepto muestra una expansión paulatina: de un enfoque tradicionalmente interno, el cual estaba relacionado con el *compliance* en materia fiscal o anticorrupción, avanzamos a un modelo de responsabilidad de referencia sobre los impactos económicos, sociales y de derechos humanos durante todas las fases de la cadena de valor. Como menciona McDonald (2019), la debida diligencia opera como un instrumento jurídico preventivo que articula obligaciones de comportamiento más que de resultado, orientado a garantizar, que las empresas gestionen activamente los riesgos asociados a entornos regulatorios inciertos, incluidos los generados por la política exterior de los Estados.

La interdependencia global ha expuesto la realidad de que las medidas económicas con fines políticos ante un conflicto geopolítico, como sanciones o contramedidas, conllevan una gran repercusión incluso a agentes privados inocentes y ajenos a dicho conflicto. Por ello, la diligencia debida se ha convertido en un blindaje que protege la seguridad jurídica empresarial al proporcionar procedimientos concretos para la

evaluación del nivel de exposición de las empresas a los riesgos geopolíticos, para la adopción de cláusulas contractuales eficaces y para asegurar la continuidad de las inversiones internacionales. En definitiva, la debida diligencia vincula el marco jurídico internacional y comunitario, comentado supra, con las estrategias empresariales aplicadas para mitigar los riesgos derivados de la política exterior económica.

4.2 PRINCIPIOS RECTORES DE LA ONU (UNGPs) Y PREVENCIÓN DE RIESGOS POLÍTICOS.

Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobados en 2011, constituyen el marco global de referencia para la debida diligencia empresarial. Estos principios establecen tres pilares: (1) la obligación del Estado de proteger los derechos humanos; (2) la responsabilidad de las empresas de respetarlos; (3) el acceso a vías de reparación para las víctimas que les hayan sido vulnerados alguno de los derechos. Aunque se trata de soft law, actúan como un estándar normativo de cumplimiento prácticamente obligatorio por su gran aceptación en los mercados internacionales.

Su Principio 17 define la debida diligencia como un proceso constante en el cual las empresas deben “identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas sobre cómo abordan los impactos negativos en los derechos humanos”. Este principio es de gran utilidad para identificar los riesgos derivados de decisiones estatales políticas, pues una empresa puede verse ligada a un conflicto por vía contractual, logística o financiera, incluso cuando no está inmersa en el conflicto directamente. A modo de ejemplo, una multinacional que posee intereses con un Estado sancionado podría enfrentarse a restricciones de tipo regulatorias o reputacionales sin haber incurrido activamente en ninguna conducta negativa.

Además, los UNGPs introducen expresamente el concepto de complicidad empresarial, que abarca todas aquellas situaciones en las que una empresa permite, facilita o saca beneficio de violaciones cometidas por un Estado. En contextos de sanciones o medidas de retorsión, este concepto es de suma importancia, pues la empresa ha de determinar si mantener una relación comercial sería considerado como colaboración al Estado cuya conducta es ilícita o contraria al Derecho Internacional. De otro modo, la empresa podría ver dañada gravemente su reputación, podría ser excluida de licitaciones públicas o incluso ser juzgada.

Los UNGPs además de imponer obligaciones éticas, guían la conducta empresarial frente a la inseguridad jurídica que generan las decisiones de política exterior. Las empresas requieren de estructuras internas de prevención de riesgos, mecanismos de trazabilidad en las cadenas de suministro y una comunicación constante con las autoridades y sectores con intereses. En un contexto donde los Estados imponen medidas económicas como arma política y diplomática, estas directrices facilitan a las empresas a prever posibles riesgos y adaptar sus contratos y actividades a posibles cambios regulatorios como consecuencia de conflictos geopolíticos.

4.3 CSDDD: OBLIGACIONES DE *COMPLIANCE* EN CONFLICTOS GEOPOLÍTICOS.

La *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD), aprobada por la Unión Europea en 2024, marca un punto de inflexión en la regulación de la conducta empresarial ante riesgos globales. A diferencia de los Principios Rectores de la ONU, la naturaleza de la CSDDD sí es vinculante, por lo que impone obligaciones jurídicas a las empresas europeas respecto de los impactos negativos de sus actividades, incluso aquellas indirectas derivadas de decisiones de política exterior de los Estados que afecten a sus operaciones o cadenas de valor.

La Directiva impone a ciertas empresas, en virtud de su tamaño o volumen de facturación, el deber de identificar, prevenir, mitigar y, en su caso, finalizar los impactos negativos que versen sobre los derechos humanos y el medioambiente en todo el recorrido de su cadena de valor (art 5. CSDDD). Esta perspectiva tan amplia es de gran relevancia en contextos de sanciones internacionales, contramedidas o boicots, pues una empresa es altamente vulnerable a las conductas ilícitas de un Estado. Como subraya Mieszkowska (2024), la CSDDD desplaza el eje de la responsabilidad empresarial desde la mera observancia formal de la legalidad hacia una gestión activa del riesgo normativo y reputacional.

Uno de los elementos más destacables de la Directiva es la obligación de incluir la diligencia debida en las estrategias empresariales y en los sistemas de gestión internos. Esto supone el deber de las empresas a examinar y anticipar cómo las decisiones de política exterior, como sanciones o restricciones comerciales impuestas por terceros Estados, pueden generar conflictos normativos (*compliance conflicts*) entre ordenamientos jurídicos del mismo o distinto nivel. Ante esta situación, la CSDDD obliga

a las empresas a elaborar evaluaciones de riesgo y a justificar cualquier decisión adoptada frente a autoridades administrativas, o incluso, ante tribunales nacionales.

Además, la Directiva incluye un régimen de responsabilidad civil que permite exigir indemnizaciones en caso de que un incumplimiento de las obligaciones de diligencia debida haya generado o ayudado a generar un daño. En nuestro caso, esto es crucial para nuestro análisis, pues expone una vez más que las empresas no pueden limitarse a recurrir a la soberanía estatal o a la imprevisibilidad de la política exterior como causa exoneradora general. De hecho, deben demostrar que han llevado en todo momento una conducta diligente ante cualquier cambio geopolítico (European Commission, 2024).

Como consecuencia, la CSDDD, como instrumento jurídico, incluye responsabilidades a las empresas ante la instrumentalización de la economía en política exterior. Al hacerlo, redefine la relación entre Estado, empresa y Derecho Internacional, y contribuye a la necesidad de prever mecanismos de prevención ante decisiones estatales que repercutan en las empresas y sus contratos.

4.4 COMPLICIDAD EMPRESARIAL Y CONFLICTO POLITICO (*COMPLIANCE CONFLICT*)

El concepto de complicidad empresarial se trata de uno de los puntos más controvertidos en el contexto de la diligencia debida, y es sumamente importante en situaciones de interdependencia económica y sanciones internacionales. De acuerdo con los Principios Rectores de la ONU, una empresa puede considerarse cómplice cuando contribuye, directa o indirectamente, a impactos negativos sobre los derechos humanos causados por terceros, incluidos los Estados (UN Human Rights Council, 2011). No es necesaria una participación activa, sino que puede derivarse incluso de la continuidad o la inacción de las relaciones comerciales ante conflictos de alto riesgo internacionales.

En situaciones de política exterior económica, la complicidad empresarial se manifiesta cuando una empresa mantiene o ejecuta contratos con entidades estatales o empresas privadas vinculadas a Estados sancionados con implicaciones en conflictos armados. En estos casos, la empresa puede verse en un conflicto normativo: cumplir con la legislación de un Estado puede conllevar la vulneración de sanciones, estándares éticos o normas de diligencia debida impuestos por otro. Este concepto de *compliance conflict*,

ha sido estudiado y analizado por la doctrina en relación con la globalización, interdependencia y sanciones económicas (Farrell y Newman, 2019; Drezner, 2021).

El Derecho positivo se muestra insuficiente ante estos conflictos. Ni el Derecho Internacional Público ni el Derecho de la Unión Europea proporcionan un orden jerárquico claro que ayude a resolver las colisiones normativas entre sanciones, contratos y obligaciones empresariales de diligencia debida. En la práctica, es la empresa quien tiene el deber de evaluar cuál es la opción jurídica menos gravosa y más respetada internacionalmente. Según dice McDonald (2019), la diligencia debida no evade el riesgo jurídico, pero sí actúa como criterio para imputar responsabilidad: una empresa que haya implementado correctamente el proceso de evaluación y mitigación de riesgos, tendrá una ventaja a la hora de defenderse frente a posibles sanciones civiles o administrativas.

En este sentido, la diligencia debida actúa más como un mecanismo de prevención que como una garantía absoluta de blindaje y protección. Las empresas pueden reducir el riesgo o el daño mediante cláusulas contractuales de cambio normativo (*change of law*), sistemas de salida en caso de sanciones internacionales o mecanismos de trazabilidad actualizados. No obstante, ante decisiones de política exterior adoptadas abruptamente que esconden intereses estratégicos, como por ejemplo el reciente caso de la intervención estadounidense en Venezuela, es inevitable que la seguridad jurídica de las empresas sea violada.

Por todo ello, la unión de los UNGPs y la CSDDD no elimina por completo el riesgo entre la política exterior y la actividad económica privada, pero sí redefine los estándares de conducta esperables. Las empresas pasan de un plano pasivo, donde sufren las consecuencias de las decisiones de política exterior, a un plano completamente activo, donde contienen plena responsabilidad en anticipar y mitigar el riesgo geopolítico, incluso cuando son ajenos al conflicto, pero tienen una repercusión indirecta.

4.5 VALOR JURÍDICO Y LÍMITES DE LA DILIGENCIA DEBIDA FRENTE A DECISIONES ESTATALES.

El análisis de los Principios Rectores de la ONU y de la Directiva sobre diligencia debida nos demuestra que la diligencia debida no garantiza plenamente la protección jurídica frente a las decisiones de política exterior de los Estados. Ni el Derecho Internacional ni el de la Unión Europea eliminan por completo la posibilidad de que

medidas adoptadas por los Estados repercutan directamente sobre los contratos o las actividades de una empresa multinacional.

Sin embargo, estos instrumentos jurídicos redefinen el estándar de conducta exigible a las empresas en casos de tensiones geopolíticas. La diligencia debida sirve tanto de criterio de evaluación ex ante en la actuación empresarial, como de herramienta de defensa frente a posibles reclamaciones administrativas, judiciales o reputacionales. En otras palabras, la diligencia debida protege frente a la imputación de responsabilidad derivada de una actuación empresarial negligente.

Asimismo, la incorporación de obligaciones de diligencia debida en el Derecho de la Unión Europea traslada en parte el riesgo político al ámbito privado haciendo que las empresas sean responsables de anticipar los efectos jurídicos y económicos de la política exterior, incluso cuando estas decisiones son tomadas discrecionalmente por cuestiones estratégicas. En consecuencia, la diligencia debida debe entenderse como un instrumento de gestión de riesgo, no como un blindaje jurídico. El verdadero valor reside en permitir a las empresas adaptar sus contratos, medidas de actuación y sistemas internos a un contexto internacional condicionado a la instrumentalización económica de la política exterior, lo cual es esencial para el análisis del caso CAF-SNCB, donde confluyen decisiones estatales, contratos públicos y exigencias de responsabilidad empresarial.

5. ANÁLISIS DEL CASO PRINCIPAL: CAF-SNCB

5.1 CONTEXTO Y CRONOLOGÍA DEL CASO CAF-SNCB

La *Société Nationale des Chemins de Fer Belges* (SNCB), operador ferroviario público de Bélgica, comenzó a principios del 2020 un amplio programa de renovación de su flota de trenes, con el objetivo de modernizar el transporte público y cumplir con los objetivos medioambientales europeos. Por ello, se lanzó un procedimiento de contratación pública de gran magnitud para la adquisición de nuevos trenes, con un valor estimado de miles de millones de euros y con una duración de varios años.

Tras un procedimiento competitivo regido por la normativa europea de contratación pública, la empresa española Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF) fue la adjudicataria del contrato, al diseñar la oferta económicamente más ventajosa conforme a los criterios técnicos y financieros establecidos en los pliegos. La

adjudicación fue anunciada por SNCB y tuvo gran repercusión en el ámbito comercial europeo, al tener un gran impacto en empleo, transferencia tecnológica y cooperación transfronteriza europea (SNCB, comunicados oficiales; TED, avisos de adjudicación).

No obstante, varios meses después de la adjudicación, surgió una controversia política con respecto al contrato en Bélgica. Diversos políticos y organizaciones belgas cuestionaron la idoneidad de CAF como contratista público, alegando que la empresa mantenía actividades o intereses en Israel, concretamente en relación con proyectos de transporte en territorios ocupados. Esta repercusión surgió en un momento donde se debatía sobre la posición de Bélgica con respecto al conflicto de Israel y Palestina, y más concretamente, lo que hace especialmente sensible la relación entre las decisiones de política exterior y las de contratación pública.

A partir de ese momento, se planteó públicamente la posibilidad de revisar, suspender o anular el contrato adjudicado a CAF, no por defectos de forma o incumplimientos contractuales, sino por razones de política exterior, derechos humanos y uniformidad ética. El debate se generó en el Parlamento belga, pero tuvo gran repercusión mediática, generando una incertidumbre sobre la ejecución del contrato y de la seguridad jurídica de la empresa española (El Independiente, 2025; LPost, 2025).

Desde el punto de vista jurídico, este cambio es relevante al haberse producido con anterioridad la adjudicación del contrato y estar en fase de ejecución inicial. Por tanto, el caso no versa sobre una decisión ex ante de exclusión de un licitador, sino sobre una posible revocación o modificación de un contrato público válido por razones políticas sobrevenidas. Estas circunstancias hacen que el caso CAF-SNCB sea jurídicamente complejo, donde confluyen el Derecho de la Unión Europea, la autonomía política de un Estado y la protección de la seguridad jurídica del operador económico.

5.2 INSTRUMENTOS JURÍDICOS APLICABLES: CONTRATACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA EXTERIOR

El análisis de este caso debe comenzar analizando el marco jurídico europeo de contratación pública, en particular, la Directiva 2014/24/UE, que establece las normas aplicables a los procedimientos de adjudicación de contratos por poderes adjudicadores públicos. Esta Directiva se funda en los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y es vinculante tanto para los Estados como para los entes adjudicadores en cualquier fase del procedimiento (art. 18, Directiva 2014/24/UE).

Uno de los aspectos clave de este caso es la delimitación de las razones legales de exclusión de un operador económico. La Directiva prevé causas de exclusión obligatorias y facultativas, en su mayoría por razones de condenas penales, incumplimientos fiscales, insolvencia, corrupción o vulneraciones graves de obligaciones profesionales (art. 57 y ss.). Además, prevé la exclusión del contrato si el operador viola alguna de las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, en caso de estar explícitamente definidas y ser aplicables al caso en concreto.

Como se ve, la Directiva no contempla expresamente la exclusión o revocación de contratos por razones generales de política exterior, ni por la existencia de actividades comerciales en Estados donde existe un conflicto político. Cualquier causa de este tipo debería fundarse en alguna de las causas previstas en la Directiva, o bien recurrir a normativas específicas en materia de sanciones y prohibiciones de la Unión Europea.

Es necesario mostrar la diferencia entre sanciones internacionales de la UE, impuestas en el art. 215 TFUE, y decisiones políticas unilaterales de un Estado miembro. Solo el primer supuesto constituiría una base jurídica clara para excluir a una empresa de un contrato público por estar vinculada a un Estado o entidad sancionada. En nuestro caso, al no estar Israel, o las actividades de CAF, sancionadas por la Unión Europea, un Estado miembro apenas tiene margen de actuación (Eeckhout, 2011).

Además, el Derecho de la UE establece el principio de protección de la confianza legítima, desarrollado en su mayoría por el Tribunal de Justicia de la UE. Esto es, una vez que el contrato ha sido adjudicado conforme al Derecho, el operador económico tiene el derecho a confiar en el ente contratante y en la continuidad del contrato, salvo que aparezcan razones de interés general debidamente motivadas y proporcionales (TJUE, asunto C-120/86, Mulder). En nuestro caso, la revocación del contrato por motivos de política exterior sobrevenidos violaría este principio y Bélgica podría incurrir en responsabilidad patrimonial.

Por último, con respecto al derecho de sanciones, no existe ninguna decisión del Consejo de la UE que prohíba realizar contratos con empresas que operen en Israel u otros territorios ocupados. Por lo que, en el caso CAF-SNCB, si Bélgica decide excluir o rescindir el contrato, se consideraría una decisión fuera del marco de las sanciones europeas y debería fundar sus razones en base al Derecho de la contratación pública y a los principios generales del Derecho de la UE.

5.3 LA DECISIÓN BELGA Y SUS FUNDAMENTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS

La controversia con respecto al contrato adjudicado a CAF generó un debate político interno en Bélgica alrededor de la compatibilidad entre la adjudicación contractual y la posición de Bélgica en política exterior y derechos humanos. Ciertos partidos políticos y diversos diputados sostuvieron que proceder con el contrato de CAF podría contradecir el compromiso del Estado con el respeto al Derecho internacional humanitario, en concreto, con la situación en los territorios palestinos ocupados (debate parlamentario y declaraciones públicas recogidas por la prensa belga e internacional).

Desde el punto de vista político, el principal argumento giró en torno a la coherencia ética de la acción pública, argumentando que un poder adjudicador público no debería celebrar contratos con agentes privados que, directa o indirectamente, tengan intereses comerciales o realicen proyectos contrarios a los valores fundamentales defendidos por el Estado. Este argumento se da en un contexto donde se tiende a utilizar con más frecuencia la contratación pública como instrumento de política pública y demostración de valores, fenómeno ya detectado por la doctrina en el ámbito del Derecho de la Unión Europea (Arrowsmith, 2014).

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, este argumento contiene varias dificultades. En ausencia de una norma europea de sanciones que prohíba expresamente la contratación con empresas que tengan intereses con Israel o en territorios ocupados, el fundamento jurídico que sustente una eventual revisión o rescisión del contrato resulta débil. Como se ha comentado supra, la Directiva 2014/24/UE no recoge expresamente la exclusión automática de operadores económicos por motivos generales de política exterior, sino únicamente por las causas expresas y objetivamente verificables (art. 57).

Además, la SNCB, como poder adjudicador en este caso, está sujeta a los principios de legalidad, transparencia y no discriminación, lo que hace prácticamente imposible la posibilidad de tomar decisiones discrecionales basadas en circunstancias políticas sobrevenidas. Cualquier decisión de rescisión de un contrato debería estar correctamente motivada, ser proporcional y respetar los derechos del contratista, en concreto cuando por parte de esta empresa adjudicadora no se han acreditado incumplimientos contractuales o infracciones legales.

En este sentido, la decisión del Estado belga, o mejor dicho, la amenaza de revisión del contrato, expone una tensión estructural entre la autonomía política de un

Estado en materia de política exterior y las limitaciones jurídicas que impone el Derecho de la Unión Europea. Pese a que un Estado conserva un amplio margen para definir su posicionamiento diplomático ante un conflicto geopolítico, este margen disminuye significativamente cuando estas decisiones producen efectos directos sobre relaciones contractuales reguladas por la normativa europea. El caso CAF-SNCB es un ejemplo más de los límites jurídicos que aparecen cuando se emplea la contratación pública como instrumento de política exterior.

5.4 IMPUGNACIONES Y REMEDIOS JURÍDICOS

Ante la incertidumbre de una rescisión o modificación del contrato por motivos ajenos al cumplimiento contractual, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea prevé con diversos mecanismos de protección a las empresas adjudicatarias. Primeramente, el Derecho de la contratación pública reconoce el derecho del operador económico a impugnar aquellas decisiones del poder adjudicador que vulneren los principios fundamentales del procedimiento, tanto en vía administrativa como ante los tribunales competentes de sus respectivas naciones, en virtud de la Directiva 89/665/CEE sobre recursos en materia de contratación pública, que fue posteriormente modificada por la Directiva 2007/66/CE.

En caso de sufrir una rescisión unilateral del contrato ya adjudicado, como en nuestro caso, se podría alegar además una vulneración del principio de protección de la confianza legítima, principio completamente reconocido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Dicho principio blindo a los operadores económicos ante cualquier cambio imprevisible de opinión o actuación por parte de los poderes adjudicadores públicos, en especial si se han adoptado decisiones económicas basadas en expectativas razonables creadas por la propia Administración (TJUE, asunto C-120/86, Mulder).

Además, también se puede recurrir al principio de proporcionalidad, pues el poder adjudicador solo puede imponer medidas restrictivas si son adecuadas, necesarias y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido. La rescisión de un contrato de gran envergadura por razones políticas, sin la existencia de una obligación jurídica expresa ni de una sanción europea previa, podría considerarse una medida que incumple el triple filtro de proporcionalidad, que por tanto es excesiva, y que por tanto es contraria al Derecho de la UE.

Con respecto a la responsabilidad, una decisión considerada ilegal del poder adjudicador puede dar lugar a responsabilidad patrimonial del Estado, en virtud a la doctrina establecida en los asuntos *Francoovich* y *Brasserie du Pêcheur*. Si se demuestra una violación de alguna de las disposiciones del Derecho de la Unión Europea que acarree cualquier daño a la empresa, dicha empresa está legitimada para reclamar indemnización por los perjuicios que haya sufrido o que sufra (TJUE, asuntos C-6/90 y C-46/93).

Por último, es importante mencionar la pequeña posibilidad que existe de recurrir a mecanismos internacionales de protección de inversiones, en caso de que el contrato o la empresa permitieran encuadrar el litigio en el ámbito de un tratado bilateral de inversión. En cualquier caso, las vías posibles de protección a las empresas nos demuestran que, aunque los Estados tienen un margen para adoptar sus respectivas decisiones de política exterior, este margen no es absoluto cuando versa sobre la esfera de los contratos públicos regulados por el Derecho de la Unión Europea.

5.5 VALORACIÓN DOCTRINAL Y EFECTOS EMPRESARIALES

Desde el punto de vista doctrinal, el caso CAF-SNCB es un ejemplo más de las tensiones que existen cuando la política exterior se entromete en las relaciones contractuales reguladas por el Derecho de la UE. La doctrina ha insistido en exponer que la contratación pública no puede servir como arma de política exterior sin una base jurídica clara, ya que esto socavaría los principios estructurales del mercado interior, en concreto, la seguridad jurídica y la igualdad de trato entre operadores económicos (Arrowsmith, 2014; Eeckout, 2011).

El caso expone los límites jurídicos de la instrumentalización ética de la contratación pública. Aunque es legítimo que los Estados promuevan valores entorno a los derechos humanos, dicha promoción debe fundarse sobre los mecanismos normativos previstos, como sanciones de la Unión Europea, o cláusulas contractuales ex ante...y no mediante decisiones discrecionales sobrevenidas. De otro modo, aparece un nivel tan alto de incertidumbre que resulta incompatible con el principio de la confianza legítima, principio altamente reconocido por la jurisprudencia del TJUE.

Desde el punto de vista empresarial, este caso versa sobre diversos puntos significativos. Primeramente, se asume que las empresas multinacionales están expuestas a riesgos contractuales derivados no de su conducta ilícita, sino de cambios en el contexto político del Estado contratante. Esto refuerza la necesidad de tener en cuenta el riesgo

geopolítico ante los sistemas de *compliance* y la diligencia debida, incluso si se trata de actividades dentro del mercado europeo.

Además, este caso expone la importancia de incluir cláusulas contractuales de salvaguarda ante operaciones de tal magnitud, como disposiciones de cambio normativo, cláusulas específicas de sanciones y derechos humanos, mecanismos de resolución anticipada con compensación... Estas herramientas no eliminan por completo el riesgo geopolítico, pero reduce considerablemente sus consecuencias económicas, sociales y comerciales.

En resumen, el caso confirma la hipótesis central de este trabajo: la política exterior actual, incluso cuando se funda sobre decisiones formales legales, puede dañar la seguridad jurídica de las empresas multinacionales, forzándolas a adaptarse a un contexto de inseguridad e incertidumbre. El análisis de los casos comparados que comentaremos infra, nos permitirá determinar si esta tendencia es estructural y qué mecanismos jurídicos resultan más eficaces.

6. ANÁLISIS DE CASOS COMPARADOS

6.1 VEOLIA Y G4S: BOICOT POLÍTICO Y CONTRATACIÓN PÚBLICA

Los casos de Veolia y G4S constituyen otros ejemplos de cómo las decisiones de política exterior y las campañas de boicot pueden alcanzar la esfera de la contratación pública y la actividad empresarial. Ambas empresas sufrieron presiones políticas y sociales debido a su presunta implicación en actividades comerciales en los territorios de Palestina ocupados, en el contexto del movimiento *Boycott, Divestment and Sanctions* (BDS).

Con respecto a Veolia, su participación en proyectos de transporte vinculados a asentamientos israelíes dio lugar a diversas campañas de boicot por parte de autoridades locales y organizaciones civiles de varios Estados europeos. Consecuentemente, varios municipios rompieron o no renovaron los contratos de servicios públicos en materia de gestión de residuos y transporte con la empresa. Pese a que Veolia negó la vulneración del Derecho Internacional, las consecuencias económicas y reputacionales eran ya significativas, teniendo la empresa que retirarse progresivamente de los proyectos en Israel (UN Human Rights Council, 2013; Barghouti, 2011).

Con respecto a G4S, sucedió algo similar. Esta empresa de seguridad prestaba servicios a centros penitenciarios israelíes y a instituciones en territorios ocupados, generando así un rechazo rotundo por parte de los políticos y de la sociedad. Como consecuencia, esta empresa quedó excluida de varios procedimientos de contratación pública en diversas entidades públicas europeas y sus contratos con organizaciones internacionales fueron finalizados de inmediato (UN Human Rights Council, 2016). Finalmente, G4S vendió sus proyectos en Isarel, reconociendo un coste económico grave tras la controversia.

Desde un punto de vista jurídico, ambos casos tienen un punto en común: las decisiones de exclusión o no renovación contractual no se basaron en sanciones formalmente impuestas, sino en decisiones políticas y éticas relacionadas con el Derecho Internacional Humanitario. Esto resulta incompatible con el Derecho de la Unión Europea, que exige que las decisiones a la hora de adjudicar un contrato público se basen en causas objetivas legalmente previstas, y no en criterios políticos generales (Arrowsmith, 2014).

La ausencia de un marco europeo de sanciones contra las actividades comerciales en los territorios ocupados hizo que los poderes adjudicadores justificasen sus decisiones recurriendo a cláusulas sociales y a criterios de responsabilidad corporativa. No obstante, la doctrina establece que esta vía produce una gran inseguridad jurídica entre los contratos públicos con empresas al permitir que la contratación pública se emplee como arma de política exterior sin un fundamento jurídico claro (Eeckhout, 2011; Drezner, 2021).

Desde el punto de vista corporativo, ambos casos se asemejan al caso principal CAF-SNCB: existe una tensión entre el posicionamiento político ante un conflicto internacional y su obligación jurídica de respetar las normas de contratación pública. Todos estos casos demuestran que ante la falta de sanciones adoptadas por organizaciones internacionales, las medidas de exclusión o de boicot a empresas presentan un vacío legal, donde colisionan las decisiones políticas legítimas y la vulneración de la seguridad jurídica empresarial.

6.2. NORD STREAM 2 Y SIEMENS

Nord Stream 2 fue un proyecto relacionado con la creación de un gasoducto destinado a duplicar la cantidad de gas natural que se transportaba entre Rusia y Alemania a través del mar Báltico. El proyecto fue financiado por Gazprom y varias empresas

energéticas europeos, e implicaba contratos de suministro, financiación y tecnología con empresas alemanas e internacionales, entre ellas Siemens Energy, que era la proveedora del equipamiento para la infraestructura del gasoducto (European Commission, 2022; Bundesnetzagentur, 2022).

Desde el inicio el proyecto tuvo gran controversia: Alemania lo consideraba una simple iniciativa comercial, pero diversos Estados de la UE y Estados Unidos lo veían como un arma geopolítica de Rusia. Tras la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022, la Unión Europea interpuso un paquete de sanciones económicas contra Rusia, repercutiendo, entre otros, a los sectores energético y financiero (Council of the EU, 2022). Ante esta medida, Alemania suspendió indefinidamente el proceso de certificación del gasoducto, y con ello, el resto del proyecto.

La principal consecuencia fue la paralización de los contratos ya ejecutados parcialmente y la rotura de las expectativas económicas de las empresas implicadas. Siemens Energy paralizó todas sus operaciones en Rusia y finalizó todos sus contratos de mantenimiento y suministro tecnológico relacionados con el proyecto, impactando gravemente en su economía (Siemens Energy, Annual Report 2022). Aunque en este caso las decisiones se fundaron en las sanciones europeas y en incompatibilidades jurídicas que impedían la continuación del proyecto, empresarialmente supuso la rotura de contratos como consecuencia directa de una decisión de política exterior.

A diferencia de los casos de boicot político comentados supra, la decisión de Nord Stream 2 fue sustentada sobre un marco jurídico de sanciones adoptado por la Unión Europea en virtud del artículo 215 TFUE. Esto proporciona una base legal sólida que justifica la interrupción de las relaciones contractuales, al prohibirse determinadas transacciones con entidades rusas en sectores estratégicos. Sin embargo, la doctrina advierte que incluso ante sanciones formalmente adoptadas, las empresas pueden carecer de protección jurídica por la colisión de las obligaciones contractuales previas y las nuevas prohibiciones normativas (Drezner, 2021; Farrell y Newman, 2019).

Desde el punto de vista del Derecho de los contratos y de la inversión internacional, el caso Nord Stream 2 expone cómo las sanciones se emplean como causa sobrevenida de incumplimiento o de fuerza mayor. No obstante, estas no eliminan el riesgo de litigio por incumplimiento o de indemnizaciones, sobre todo cuando existen inversiones ya realizadas. La falta de un mecanismo automático de compensación para

las empresas afectadas por sanciones expone el alto coste que sufren las empresas privadas ante las decisiones de política exterior.

Este caso no obstante presenta una diferencia clave al caso principal CAF-SNCB: en este caso, la decisión política del Estado está respaldada por el bloque de sanciones de la UE, lo que dificulta la impugnación por parte de las empresas, pero no elimina la inseguridad jurídica o el impacto económico de las decisiones sobrevenidas de política exterior. Esto nos muestra que estas medidas, incluso habiéndose adoptado conforme al Derecho, acarrearán grandes consecuencias a los entes privados.

6.3. SANCIONES UE-RUSIA: IMPACTO EN CONTRATOS DEL SECTOR AGRÍCOLA

El paquete de sanciones impuesto a Rusia desde 2014, y su gran refuerzo tras la invasión de Ucrania en 2022, expone uno de los ejemplos más relevantes de cómo las decisiones de política exterior pueden incidir directamente sobre los contratos privados y las cadenas de suministro. Este paquete incluyó restricciones financieras, limitaciones a la exportación de ciertos bienes y tecnologías, y la congelación de activos de empresas y personas rusas (Council of the European Union, 2014; 2022).

Ante este acto de la UE, Rusia adoptó contramedidas económicas, como el bloqueo a las importaciones de numerosos productos agroalimentarios procedentes de la Unión Europea. Esta contramedida afectó a muchos sectores agrícolas europeos, entre ellos españoles, donde los productores de frutas, hortalizas y productos ganaderos vieron interrumpidos sorpresivamente sus redes comerciales con el mercado ruso (CIDOB, 2015; Comisión Europea, 2015).

Desde el punto de vista contractual, esta decisión generó la imposibilidad sobrevenida de cumplimiento de numerosos contratos de suministro en ese momento en vigor. Empresas europeas que habían celebrado grandes contratos lícitos con importadores rusos vieron imposible cumplir con sus obligaciones, no por voluntad propia, sino por las prohibiciones legales derivadas de las decisiones estatales. La doctrina señala que estas situaciones dejan a las empresas en situación de vulnerabilidad al verse atrapadas por nuevas normas imperativas, sobrevenidas e incompatibles (*ius cogens* económico) derivadas de decisiones de política exterior (Drezner, 2021).

La Unión Europea adoptó el paquete de sanciones conforme al artículo 215 TFUE, teniendo una base jurídica clara y justificada sobre las restricciones. No obstante, las

contramedidas rusas no encajaban en ningún marco jurídico similar, sino que su respuesta se basa en un acto unilateral de represalias económicas. Esta asimetría normativa imposibilitó una protección jurídica efectiva a las empresas afectadas al carecer de mecanismos eficaces para reclamar indemnizaciones por los daños acarreados (Dolzer y Schreuer, 2012).

El impacto económico fue importante. La Comisión Europea vio necesario mitigar las pérdidas derivadas del bloqueo con el mercado ruso y estableció medidas de apoyo financieras para los sectores agrícolas afectados (European Commission, 2015). Aunque realmente, estas medidas no equivalen a una reparación contractual, sino a una medida política para mitigar los costes y daños derivados de las sanciones.

A diferencia de los demás casos, la dimensión de este caso no se reduce a una empresa en concreto, sino a todo un sector comercial. No obstante, al igual que en los dos casos comentados supra, se observa que la política exterior, aún cuando esté respaldada por un marco jurídico válido, produce efectos devastadores sobre los contratos privados ya firmados, derivando parte de las consecuencias y costes a los entes privados.

7. ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO

7.1. TIPOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL SOBRE CONTRATOS PRIVADOS

El análisis del caso CAF-SNCB y de los casos Veolia-G4S, Nord Stream 2 y las sanciones Rusia-UE permite extraer tres tipos jurídicos de intervención estatal sobre la esfera de los contratos privados: (i) sanciones, (ii) contramedidas y (iii) medidas de retorsión o boicot político. Aunque sus efectos económicos son similares, su naturaleza y legitimidad difieren notoriamente.

En primer lugar, las sanciones son medidas impuestas por organizaciones institucionales dotadas de poder normativo, como la Unión Europea o el Consejo de Seguridad de la ONU. En Europa, las sanciones se fundamentan en el artículo 215 TFUE y se reflejan en reglamentos directamente aplicables que imponen prohibiciones y restricciones económicas tanto a Estados como a entes privados. Se incluye en este apartado el caso Nord Stream 2, pues la suspensión del proyecto derivó de las sanciones impuestas por la UE tras la invasión de Ucrania (Council of the EU, 2022). La doctrina

dota a estas medidas de una mayor cobertura jurídica al basarse en un acto normativo mayoritariamente apoyado (Eeckhout, 2011; Simma et al., 2012).

En segundo lugar, las contramedidas son respuestas tomadas por un Estado ante un hecho internacionalmente ilícito cometido por otro Estado. Según los Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA), las contramedidas deben ser temporales, proporcionales y con intención de conseguir el cumplimiento de la obligación vulnerada (ILC, 2001, arts. 49-54). Caben en esta definición las restricciones rusas al sector agroalimentario como respuesta a las sanciones de la UE sobre Rusia en 2014, aunque su posible incompatibilidad con el Derecho internacional ha sido objeto de debate doctrinal (Crawford, 2013; Drezner, 2021).

Por último, las medidas de retorsión o boicot político se constituyen como actos lícitos, aunque políticamente inamistosos, al no requerir de un acto ilícito previo. Son medidas tomadas por un Estado, como la exclusión de alguna empresa de un proceso de contratación pública por razones políticas o éticas, cuya base jurídica puede ser cuestionable. El caso CAF-SNCB o Veolia-G4S exponen este supuesto, en el que las exclusiones o revisiones contractuales provienen de decisiones de política exterior, no de una sanción lícita previa. Estas medidas son aparentemente lícitas, pero en contextos de contratos privados puede colisionar con los principios de seguridad jurídica y no discriminación.

Estas diferencias son cruciales para valorar, en cada caso, la legitimidad de los actos estatales y el grado de protección jurídica de los operadores privados afectados.

7.2. LÍMITES JURÍDICOS COMUNES: PROPORCIONALIDAD, CONFIANZA LEGÍTIMA Y NO DISCRIMINACIÓN

Además de los tipos de medidas, los casos analizados exponen ciertos límites jurídicos a la intervención estatal sobre las relaciones contractuales privadas. Estos límites provienen tanto del Derecho internacional como del Derecho de la Unión Europea y están cimentados por los principios de proporcionalidad, protección de la confianza legítima, igualdad de trato y seguridad jurídica.

El principio de proporcionalidad prevé un triple filtro ante cualquier medida restrictiva: tienen que ser adecuadas, necesarias y equilibradas en relación con el objeto perseguido. Este principio es constantemente defendido por el TJUE en contextos de imposición de sanciones, incluso cuando están vinculados a la política exterior (Kadi, C-

402/05 P). Por ejemplo, en el caso Nord Stream 2, la suspensión del proyecto se razonó en una violación grave del Derecho internacional y se tramitó bajo un régimen normativo general, lo que asegura una proporcionalidad jurídica. Por el contrario, la suspensión de los contratos en contexto de contratación pública por razones discrecionales de política exterior, como en el caso CAF-SNCB o Veolia-G4S, la proporcionalidad es menos visible y por ende más cuestionable (Arrowsmith, 2014).

El principio de protección de la confianza legítima protege a los operadores económicos de cambios sobrevenidos de conducta por parte de las autoridades públicas. Según la jurisprudencia del TJUE, este principio es vulnerado cuando la Administración frustra expectativas razonables creadas por su propia actuación (Mulder, C-120/86). Es el caso de CAF-SNCB, que de manera imprevisible se plantea la suspensión del contrato por motivos políticos, lo que podría interpretarse como una quiebra de dicha confianza, en la medida en que la empresa había adaptado su ejercicio y economía a una adjudicación válida conforme al derecho.

Por otro lado, el principio de igualdad de trato y no discriminación impide que los poderes públicos adopten decisiones basadas en criterios arbitrarios o ideológicos que afecten de manera desigual a ciertos operadores. La doctrina advierte que el uso de la contratación pública como instrumento de política exterior vulnera este derecho si no hay causas objetivas y verificables (Eeckhout, 2011; Craig y de Búrca, 2020).

Por último, el principio de seguridad jurídica exige que las normas y decisiones de un Estado sea previsible y estables. La reiteración en el uso de alternativas unilaterales basadas en decisiones políticas, sin un respaldo jurídico evidente, crea una incertidumbre peligrosa para las empresas que pueden verse gravemente afectadas por factores ajenos a su conducta. Según Farrel y Newman (2019), la instrumentalización económica de la política exterior transforma la interdependencia en un espacio de vulnerabilidad jurídica.

Todos estos principios operan con independencia de que se hayan adoptado sanciones, contramedidas o medidas de retorsión, y resultan decisivos a la hora de determinar si una decisión de política exterior constituye un ejercicio legítimo de soberanía o si por el contrario supone una vulneración de la seguridad jurídica de los entes privados.

7.3. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO Y RESPONSABILIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Una vez expuestos los tipos de medidas y los límites jurídicos generales, se procede a analizar las consecuencias jurídicas de la actuación estatal que repercute ilegítimamente sobre los contratos privados. Desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, las consecuencias están delimitadas en los Artículos sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (ARSIWA), que afirman que todo hecho internacionalmente ilícito genera la obligación de cesar la conducta ilícita y de reparar íntegramente el daño causado (ILC, 2001, arts. 1 y 31).

En casos donde una decisión estatal, como la suspensión de un contrato por razones políticas, vulnera una obligación internacional, puede generar responsabilidad si concurren los elementos de atribución e ilicitud. No obstante, en la práctica, en contextos de conflictos contractuales, la viabilidad es limitada dado que los operadores privados carecen, en principio, de legitimación directa para exigir responsabilidad internacional al Estado, salvo por las vías generales de protección diplomática o de arbitraje de inversiones (Crawford, 2013; Dolzer y Schreuer, 2012).

Con respecto a la Unión Europea, la responsabilidad se traslada al ámbito patrimonial por infracción del Derecho de la UE. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia impone a los Estados miembros la obligación de reparar los daños causados a particulares derivados de violaciones del Derecho de la UE (Francovich, asuntos C-6/90 y C-9/90; Brasserie du Pêcheur, asuntos C-46/93 y C-48/93). En caso de contradicción de la Directiva 2014/24/UE o de los principios generales del Derecho de la UE ante una modificación o revocación de un contrato por parte del poder adjudicador, será legítimamente exigible responsabilidad indemnizatoria por parte del ente afectado.

Bien es cierto que esta responsabilidad no se aplica automáticamente. Se ha de demostrar (i) la existencia de una norma que otorgue derechos a los particulares, (ii) una infracción suficientemente probada y (iii) un nexo entre la infracción y el daño ocasionado. En los casos analizados esta exigencia explica por qué las empresas afectadas por sanciones, como el caso de Nord Stream 2, poseen un margen menor de protección que en casos de contramedidas o medidas de retorsión o boicot.

Además, si las restricciones provienen directamente de una norma de la UE, la responsabilidad podría ser desplazada al ordenamiento europeo. En esta línea, el Tribunal

de Justicia ha afirmado que incluso las medidas adoptadas en relación con la política exterior y seguridad común están sometidas a control jurídico para determinar la compatibilidad con los derechos fundamentales, exponiendo incluso la política exterior no está exenta de responsabilidad (Kadi, C-402/05 P).

En resumen, aunque teóricamente se prevén mecanismos de protección a los particulares, en la práctica, su aplicación resulta compleja y tediosa, lo que contribuye a que al final, los costes de las medidas de política exterior repercutan directamente sobre las empresas privadas.

7.4. SÍNTESIS JURIDICO-POLÍTICA: REGLAS EXTRAÍDAS DE LOS CASOS

Del análisis de todos los casos expuestos pueden extraerse varios rasgos comunes que permiten entender el impacto estructural de la política exterior sobre la seguridad jurídica de las empresas multinacionales.

En primer lugar, la política exterior no posee discrecionalidad absoluta, sino que queda sujeta a límites jurídicos provenientes del Derecho internacional y del Derecho de la UE cuando versa sobre contratos con empresas privadas. Las sanciones son medidas más sólidas jurídicamente que las medidas de retorsión o contramedidas, pero incluso éstas pueden colisionar con principios como el de proporcionalidad o el de confianza legítima.

En segundo lugar, los casos muestran una clara desigualdad entre el poder de decisión de los Estados y la capacidad de reacción de las empresas. Aunque existen vías de recurso y mecanismos de responsabilidad, su puesta en marcha es costosa y compleja, lo que convierte a las empresas en afectados indirectos de los costes de la política exterior (Farrell y Newman, 2019; Drezner, 2021).

En tercer lugar, la instrumentalización económica con fines políticos traslada el conflicto al ámbito contractual privado, lo que vulnera la seguridad de la interdependencia económica. Conforme dijo Baldwin (1985), el *economic statecraft* implica necesariamente la redistribución interna de los costes de la coerción internacional, y los casos expuestos confirman que dichos costes son asumidos en gran parte por los operadores privados.

Por último, esta síntesis permite resaltar que la erosión de la seguridad jurídica no es un hecho puntual y extraordinario, sino una característica de la política exterior actual

que instrumentaliza las relaciones económicas y contractuales con fines políticos. Esto advierte la necesidad de formular recomendaciones prácticas tanto para los Estados como para las empresas, con el fin de mitigar los efectos jurídico-económicos de esta tendencia.

8. RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

8.1 RECOMENDACIONES PARA LOS ESTADOS Y PODERES ADJUDICADORES

Los casos previamente analizados demuestran que tanto los Estados como los poderes adjudicadores poseen un margen legítimo para introducir consideraciones de política exterior en la contratación pública, siendo este margen sin embargo finito y debiendo ajustarse a una estructura jurídica específica. La primera recomendación es anticipar ex ante los riesgos políticos y normativos, evitando tomar decisiones sobrevenidas una vez el contrato está suscrito, al ser este caso el principal motivo de roce con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

En esta línea, se recomienda que los poderes adjudicadores incluyan en los pliegos de condiciones cláusulas específicas sobre el cumplimiento de sanciones internacionales, derechos humanos y obligaciones de diligencia debida, siempre apoyadas en bases jurídicas existentes. La Directiva 2014/24/EU permite incluir condiciones especiales de ejecución por razones sociales y éticas, aunque estas deben ser proporcionales, transparentes y no discriminatorias (art. 18; Arrowsmith, 2014). El correcto cumplimiento de esta Directiva permitiría compatibilizar la contratación pública con los objetivos nacionales de política exterior.

En segundo lugar, los Estados deberían rechazar la utilización de la revocación o suspensión de contratos válidamente adjudicados como instrumento de política exterior, salvo en casos debidamente incluidos en el ordenamiento jurídico, como las sanciones de la UE expuestas en el art. 215 TFUE. La jurisprudencia señala que incluso en ámbitos de política exterior, las decisiones administrativas deben respetar los principios de proporcionalidad y confianza legítima (Mulder, C-120/86; Kadi, C-402/05 P).

Asimismo, se recomienda reforzar la coordinación a nivel europeo, evitando que decisiones nacionales unilaterales provoquen una fragmentación normativa y desigualdad de trato entre los operadores económicos. Ante el caso de que algún Estado considere que las actividades de entes privados vulneran los derechos fundamentales de la Unión, el

camino jurídicamente válido es la promoción de medidas comunes, bien a través de sanciones o bien a través de normas armonizadas en materia de diligencia debida.

Por último, desde un punto de vista administrativo, los poderes adjudicadores deberían prever mecanismos de compensación contractual en los casos en los que la política exterior, incluso cuando está respaldada jurídicamente, provoque daños desmesurados a los contratistas. Esto repartiría los costes y la responsabilidad de las decisiones de política exterior de manera equitativa, reforzando además la confianza en el Estado contratante.

8.2 RECOMENDACIONES PARA LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

Desde el punto de vista empresarial, los casos confirman que la exposición al riesgo político constituye un elemento estructural de la actividad de las empresas, incluso dentro de mercados libres como el de la Unión Europea. En consecuencia, es recomendable incluir e integrar dichos riesgos en los sistemas internos de *compliance* y gestión de riesgos, acatando así las premisas de la diligencia debida.

Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (UNGPs) y las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales ofrecen un marco para identificar y evaluar riesgos en relación con los derechos humanos en contextos sensibles (UNGPs, 2011; OCDE, 2023). Aunque como se comentó supra, el cumplimiento de este marco no garantiza inmunidad frente a decisiones estatales de índole política, debiendo emplearse como instrumento de prevención y mitigación del riesgo más que como un blindaje jurídico absoluto.

Contractualmente, es importante reforzar las cláusulas de protección, en concreto las relativas al *change of law*, a la fuerza mayor y a las sanciones. Estas cláusulas prevén mecanismos de redistribución del riesgo derivado de cambios políticos o normativos sobrevenidos, estableciendo alternativas de renegociación o terminación pacífica del contrato cuando este resulta imposible de ejecutar o inviable económicamente (Dolzer y Schreuer, 2012). A falta de estas cláusulas, las empresas se exponen a pérdidas irreparables.

Otra recomendación es la de diversificar en mercados y cadenas de suministro, reduciendo la dependencia de Estados o regiones sensibles geopolíticamente. La doctrina relacionada con la *weaponized interdependence* demuestra que concentrar todas las

operaciones en pocas redes comerciales aumenta la vulnerabilidad de las empresas ante los Estados que emplean la interdependencia como instrumento político (Farrell y Newman, 2019).

Por último, es recomendable fortalecer la capacidad interna de respuesta jurídica, es decir, incluir evaluaciones regulares de posibles vías de recurso, tanto administrativas como arbitrales, frente a decisiones estatales que repercutan sobre los contratos vigentes. Y como antes, pese a no ser una medida que garantiza la protección absoluta frente a daños, sí que ayuda a mitigarlos y a mantener la capacidad negociadora de la empresa en contextos de incertidumbre geopolítica.

8.3 PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA A NIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA

Este análisis expone la necesidad de reforzar la competencia normativa y coordinadora de la Unión Europea con el objetivo de prever y mitigar los efectos jurídicos de las decisiones de política exterior sobre la actividad comercial privada. Primeramente, es menester buscar una armonía entre la normativa de contratación pública y los instrumentos europeos en materia de derechos humanos y diligencia debida. De esta manera, se reduce la discrecionalidad de los Estados y se aumenta la previsibilidad jurídica de las empresas de manera proporcional y coherente.

Seguidamente, la Unión Europea debería prever mecanismos sistemáticos y previsibles de compensación o ayuda económica a las empresas con daños desproporcionales provenientes de sanciones o decisiones políticas de la Unión Europea. Ejemplos, como el del sector agrícola tras la invasión rusa a Ucrania, muestran la efectividad de las medidas de ayuda ad hoc para la mitigación de los daños ante estos hechos (European Commission, 2015).

Por último, es conveniente reforzar la transparencia y claridad normativa en la adopción de sanciones, contramedidas o medidas de retorsión, estableciendo disposiciones claras de sus efectos sobre la contratación. Mitigar los posibles vacíos legales ex ante ayuda a equilibrar la legítima defensa de los intereses y valores de la UE con la necesidad de asegurar la competitividad y seguridad jurídica de las empresas europeas en entornos altamente politizados.

9. CONCLUSIONES

Este trabajo ha analizado desde varias perspectivas cómo las decisiones de política exterior, adoptadas por los Estados o por organizaciones internacionales, repercuten de manera directa sobre la seguridad jurídica de las empresas multinacionales, en concreto cuando dichas decisiones colisionan con la esfera de la contratación pública o las relaciones contractuales privadas ya en ejecución. Desde un enfoque jurídico-político, este Trabajo ha demostrado que la interdependencia económica actual expone indirectamente a las empresas a la coerción internacional, incluso cuando actúan de manera lícita.

En primer lugar, el marco teórico ha permitido demostrar que instrumentos como el *economic statecraft* o la *weaponized interdependence* conllevan consecuencias jurídicas claras y graves. La instrumentalización de redes económicas y contractuales como herramientas de política exterior desplaza el conflicto de un ámbito meramente político e interestatal al ámbito de las relaciones comerciales privadas, proporcionando unos riesgos a los que los recursos que el Derecho actual prevé resultan insuficientes.

En segundo lugar, el marco jurídico manifiesta que el Derecho Internacional Público y el Derecho de la Unión Europea ofrecen mecanismos de control y limitación, pero de manera desigual. Mientras que las sanciones adoptadas por la Unión Europea están sustentadas bajo una base jurídica clara, las medidas de retorsión adoptadas unilateralmente por los Estados miembros se encuentran en un limbo jurídico, donde los principios de proporcionalidad, confianza legítima y no discriminación resultan especialmente relevantes. La jurisprudencia del TJUE recuerda que la política exterior no está exenta de control jurídico.

El estudio del caso principal CAF-SNCB ejemplifica esta tensión. La posible revisión de un contrato público válido por razones políticas acerca del conflicto Israel y Palestina evidencia la instrumentalización de la economía con fines ideológicos. Además, los casos Veolia-G4S, Nord Stream 2 y las sanciones UE-Rusia, demuestra que este fenómeno no es un hecho aislado, sino una tendencia estructural cada vez más común y que afecta a sectores y contextos muy diversos, en los cuales el coste económico de las decisiones políticas es asumido en parte por los operadores privados.

El análisis jurídico-comparado ha permitido afirmar la hipótesis principal del Trabajo: las decisiones de política exterior pueden dañar la seguridad jurídica de los contratos internacionales, y los mecanismos jurídicos de protección resultan ambiguos e incluso insuficientes. La diligencia debida empresarial, pese a su importancia, no garantiza un blindaje jurídico absoluto ante decisiones estatales sobrevenidas, sino que debe ser empleada como instrumento de prevención, gestión y mitigación de los posibles riesgos.

Las recomendaciones prácticas presentadas en el capítulo anterior formulan una conclusión adicional: la mitigación de estas tensiones es responsabilidad de todos. Por un lado, de los Estados, los cuales deben actuar con mayor previsibilidad y coherencia normativa, también de las empresas, las cuales deben incluir estos riesgos políticos en su conducta interna y en las futuras contrataciones, y de la Unión Europea, la cual debe reforzar su papel coordinador en el mercado interior para evitar fragmentaciones jurídicas que deriven en costes irreparables.

Como líneas futuras de investigación, el Trabajo expone varios retos con proyección. Primeramente, es menester profundizar en el impacto de las nuevas normativas europeas, como la Directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial, sobre la repartición del riesgo entre Estado y empresas. En segundo lugar, este análisis podría extrapolarse a la esfera del arbitraje de inversiones, estudiando hasta qué punto los tribunales arbitrales están dispuestos a compensar a las empresas afectadas por decisiones de política exterior. Por último, es recomendable estudiar si esta tendencia de instrumentalización económica con fines políticos aumentará en el futuro ante contextos geopolíticos todavía más inestables.

En resumen, este Trabajo demuestra que la política exterior contemporánea no solo redefine las relaciones entre Estados, sino que transforma por completo la esfera jurídica en la que operan las empresas multinacionales, planteando retos y cuestiones que el Derecho deberá abordar en mayor profundidad y con antelación.

BIBLIOGRAFÍA

1. MONOGRAFÍAS (OBRAS DOCTRINALES)

Arrowsmith, S. (2014). *The law of public and utilities procurement*. Sweet & Maxwell.

Baldwin, D. A. (1985). *Economic statecraft*. Princeton University Press.

Barghouti, O. (2011). *Boycott, Divestment, Sanctions: The global struggle for Palestinian rights*. Haymarket Books. <https://www.palestine-studies.org/en/node/162569>

Craig, P., y de Búrca, G. (2020). *EU law: Text, cases, and materials* (7th ed.). Oxford University Press.

Crawford, J. (2013). *State Responsibility: The General Part*. Cambridge University Press.

Dolzer, R., y Schreuer, C. (2012). *Principles of International Investment Law*. Oxford University Press.
https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/parties_publications/C8394/Claimants%27%20documents/CL%20-%20Exhibits/CL-0097%20%28with%20OCR%29.pdf

Eeckhout, P. (2011). *EU external relations law*. Oxford University Press.
[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=k8_i7T_2mNAC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Eeckhout,+P.+\(2011\).+EU+external+relations+law.+Oxford+University+Press.&ots=5SAXE_AIV9&sig=bPinJVt7smL_hBujhZ0mJj0tfqM](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=k8_i7T_2mNAC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Eeckhout,+P.+(2011).+EU+external+relations+law.+Oxford+University+Press.&ots=5SAXE_AIV9&sig=bPinJVt7smL_hBujhZ0mJj0tfqM)

Keohane, R. O., y Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition*. Little, Brown.

Simma, B., Khan, D.-E., Nolte, G., y Paulus, A. (Eds.). (2012). *The Charter of the United Nations: A commentary* (3rd ed.). Oxford University Press.

2. CAPÍTULOS DE LIBRO

Giegerich, T. (2020). Retorsion. In A. Peters & R. Wolfrum (Eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press.
<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e983?prd=MPIL>

3. REVISTAS CIENTÍFICAS

Bayer, R. C., y Cowell, F. (2009). Tax compliance and firms' strategic interdependence. *Journal of Public Economics*, 93(11–12), 1131–1143. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.07.007>

Drezner, D. W. (2021). The uses and abuses of weaponized interdependence. *The Washington Quarterly*, 44(2), 7–24. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/9780815738374_ch1.pdf

Farrell, H., y Newman, A. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

Farrell, H., y Newman, A. (2025). The weaponized world economy. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/weaponized-world-economy-farrell-newman>

Mieszkowska, J. (2024). The Unintended Consequences of the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive. *AJIL Unbound*, 118, 291–296. <https://doi:10.1017/aju.2024.48>

4. RECURSOS ELECTRÓNICOS

Bundesnetzagentur. (2022). Certification procedure for Nord Stream 2. German Federal Network Agency. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/20211116_NOS2.html

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). (2015). Spain and the European Union–Russia conflict: The impact of the sanctions. CIDOB. <https://www.cidob.org/en/publications/spain-and-european-union-russia-conflict-impact-sanctions>

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

Council of the European Union. (2014). EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine. https://www.eeas.europa.eu/node/30963_en

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

Council of the European Union. (2022). EU restrictive measures in response to the military aggression against Ukraine. https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

European Commission. (2011). Guiding principles on business and human rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” framework. Office of the High Commissioner for Human Rights. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

European Commission. (2015). Exceptional measures for fruit and vegetable producers. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_806

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

European Commission. (2022). REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy. https://commission.europa.eu/https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_1511/IP_22_1511_EN.pdf

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

Ford, C. (2024). Weaponized interdependence, U.S. economic statecraft, and Chinese grand strategy. New Paradigms Forum. <https://www.newparadigmsforum.com/weaponized-interdependence-u-s-economic-statecraft-and-chinese-grand-strategy>

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

Fuller, D. B. (2022). Weaponizing interdependence in global value chains. Copenhagen Business School.

https://research.cbs.dk/files/84426894/fuller_weaponizing_interdependence_global_value_chains_publishersversion.pdf

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

Gacho Carmona, I. (2019). Las implicaciones de la construcción de Nord Stream 2 para la Unión de la Energía de la Unión Europea. Documento de Opinión IEEE 52/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO52_2019ISAGAC-NordStream2.pdf

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

El Independiente. (2025, August 26). Bélgica estudia impedir el contrato millonario con la empresa vasca CAF por sus vínculos con Israel. <https://www.elindependiente.com/internacional/2025/08/26/demanda-belgica-impedir-contrato-millonario-vasca-caf/>

(Nota: fuente de prensa utilizada únicamente para relato de hechos, no para análisis jurídico.) [Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

LPost (2025, 18 de abril). Le Conseil d'État suspend le "gros contrat" de 3,4 milliards d'euros que la SNCB veut attribuer à CAF. LPost. <https://lpost.be/2025/04/18/le-conseil-detat-suspend-le-gros-contrat-de-34-milliards-deuros-que-la-sncb-veut-attribuer-a-caf/>

(Nota: fuente de prensa utilizada únicamente para relato de hechos, no para análisis jurídico.) [Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

Ministerio de Economía y Empresa. (2020). Sanciones financieras internacionales: Cuestiones generales y procedimientos especiales en materia de no proliferación. Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional. https://www.tesoro.es/sites/default/files/sanciones_financieras_internacionales_cuestiones_generales_y_procedimientos_especiales_en_materia_de_no_proliferacion_1.pdf

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). OECD guidelines for multinational enterprises on responsible business conduct. OECD Publishing. <https://mneguidelines.oecd.org>

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

Siemens Energy. (2022). Annual report 2022. Siemens Energy AG. https://uploads3.craft.co/uploads/unified_record/source/document/2066299/2e62180fb4715e5e.pdf

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

SNCB/NMBS. (2024–2025). Official press releases and procurement communications. Belgian National Railway Company. <https://www.belgiantrain.be/en/about-sncb/enterprise/publications/annual-reports>

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

TED – Tenders Electronic Daily. (2024). Contract award notice – Rolling stock procurement (SNCB). Supplement to the Official Journal of the European Union. <https://op.europa.eu/en/web/public-procurement/procurement-details/-/procurement/a8b0bc8f-7f16-32ed-a775-ac3a316c8ca0>

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

United Nations Human Rights Council. (2013). Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967. United Nations. https://www.ohchr.org/en/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-67_en.doc

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

United Nations Human Rights Council. (2016). Database of all business enterprises involved in the activities detailed in paragraph 96 of the report of the independent international fact-finding mission. United Nations. <https://www.ohchr.org/es/documents/reports/database-all-business-enterprises-involved-activities-detailed-paragraph-96-0>

[Fuente consultada el 18 de marzo de 2026]

5. LEGISLACIÓN / NORMATIVA INTERNACIONAL

Comisión de Derecho Internacional (CDI). (2001). Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (ARSIWA). Naciones Unidas. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement. Official Journal of the European Union, L 94, 65–242. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>

Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts. Official Journal of the European Communities, L 395, 33–35. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>

Directive 2007/66/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Directives 89/665/EEC and 92/13/EEC with regard to improving the effectiveness of review procedures concerning the award of public contracts. Official Journal of the European Union, L 335, 31–46. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>

European Union. (2012). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 326. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

International Law Commission (2001). Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA). United Nations. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). (2012). Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 326. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

United Nations (1945). Charter of the United Nations. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>

United States Congress. (2018). Clarifying Lawful Overseas Use of Data (CLOUD) Act. Public Law 115-141, Division V. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943>

6. JURISPRUDENCIA

Case CMS Gas Transmission Company v. Argentina, ICSID Case No. ARB/01/8 (Award, May 12, 2005). <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0183.pdf>

Case C-402/05 P, Kadi v. Council and Commission, ECLI:EU:C:2008:461 (Court of Justice of the European Union, 2008). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62005CJ0402>

Case C-72/15, Rosneft v. Her Majesty's Treasury and Others, ECLI:EU:C:2017:236 (Court of Justice of the European Union, 2017). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2017:236>

Case C-120/86, Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij, ECLI:EU:C:1988:213. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61986CJ0120>

Cases C-6/90 and C-9/90, Francovich and Bonifaci v. Italy, ECLI:EU:C:1991:428. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61990CJ0006>

Cases C-46/93 and C-48/93, Brasserie du Pêcheur and Factortame III, ECLI:EU:C:1996:79. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61993CJ0046>